

Menschenrechte und Behinderung: Dokumentation der Fachkonferenz

Konferenzband / conference proceedings

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2005). *Menschenrechte und Behinderung: Dokumentation der Fachkonferenz*. Bonn. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-329770>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Programm

Reden

Arbeitsgruppe 1

Schutz vor Eingriffen in die Selbstbestimmungsrechte
behinderter Menschen

Zusammenfassung / Schlussfolgerung

Arbeitsgruppe 2

Der Diskriminierungsbegriff in der VN-Konvention für
die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Zusammenfassung / Schlussfolgerung

Arbeitsgruppe 3

Internationale Kooperation im Bereich der Rechte von
Menschen mit Behinderungen

Zusammenfassung / Schlussfolgerung

Arbeitsgruppe 4

Monitoring-Mechanismen für die VN-Konvention zum
Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen

Zusammenfassung / Schlussfolgerung

Podiumsdiskussion

Abendveranstaltung

Teilnehmerliste

Hinweise auf Internetseiten

Content

Introduction

Program

Working Group 1

Protection of violations of the Right to self-determination
of persons with disabilities

Summary/Conclusion

Working Group 2

The definition of discrimination in the UN Convention for
the rights of persons with disabilities

Summary / Conclusion

Working Group 3

International cooperation in the field of rights of
persons with disabilities

Summary / Conclusion

Working Group 4

Monitoring mechanisms of the UN Disability Convention

Summary/Conclusion

Panel discussion

List of Participants

Links to Homepages

Programm

10:00

Ankunft und Begrüßung

10:30

Grußworte

Moderatorin: Sabine Porn, RBB

Franz Thönnies

Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Gesundheit
und Soziale Sicherung:

Eine internationale Konvention für die vollständige und gleiche Ausübung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch Menschen mit Behinderungen

Karl Hermann Haack

Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen: Von der deutschen zur internationalen Behindertenpolitik

Roeland Böcker

Regierungsvertreter beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte,
Niederländisches Außenministerium:
Position der Europäischen Union zur VN-Konvention

Hissa Al-Thani

Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen für Behinderung:
Menschenrechte und Behinderung

11:30 – 13:00

Mittagsimbiss | Kurzfilm

„Brother“ von Adam Elliot, 8 Min., engl.

13:00 - 15:00

Arbeitsgruppen

Arbeitsgruppe 1

Thema: Schutz vor Eingriffen in die Selbstbestimmungsrechte behinderter Menschen

Wie kann die VN-Konvention Menschen mit Behinderungen vor Zwangsunterbringung und Zwangsbehandlung schützen?

Referent: Dr. Andreas Jürgens,
MdL, Bündnis 90/DIE GRÜNEN,
Richter a.D., Kassel

Berichterstatter: Klaus Lachwitz.

16:00 – 17:50

Podiumsdiskussion

Die Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen werden vorgestellt Referierende und Berichtende aus den Arbeitsgruppen
Moderator: Botschafter Dr. Peter Wittig

17:50

Schlusswort und Überleitung ins Abendprogramm

Karl Hermann Haack

19:00

Filmvorführung

Einleitung: Andreas Wildfang, Leiter des One World Festivals

„Jetzt fahren wir übern See – Mütter und Kinder vom Waldhof“

von Antje Hubert, Deutschland, 2003,

77 Minuten, deutsch mit engl. Untertiteln.

Dokumentarfilmpreis Schleswig-Holstein.

Ein Dokumentarfilm über das Leben von drei Frauen, die geistig behindert und Mütter sind

Publikumsdiskussion

mit der Regisseurin Antje Huber und den Protagonistinnen Michaela Baumgarte und Christina Garske

Moderator: Rainer Benz

(Arbeitsstab des Behindertenbeauftragten der Bundesregierung)

Einleitung

Seit dem Auftrag der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) im November 2001 (Res. 56/168) verhandelt die Staatengemeinschaft eine „umfassende und integrale internationale Konvention zum Schutz und zur Förderung der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen“ (VN-Behindertenrechtskonvention). Ein Jahr nachdem die Experten-Arbeitsgruppe der VN einen ersten Arbeitsentwurf für diese achte internationale Menschenrechtskonvention vorlegte, lud das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung gemeinsam mit dem Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen – unter Einbeziehung des Auswärtigen Amtes – zur Fachkonferenz **„Menschenrechte und Behinderung“** ein.

Unter diesem Stichwort wurden am 22. November 2004 im Kleisthaus in Berlin die hochaktuellen Entwicklungen und Fortschritte bei der Erarbeitung einer VN-Behindertenrechtskonvention aufgezeigt und noch bestehende Schwierigkeiten diskutiert.

In vier Arbeitsgruppen erörterten Experten aus Verbänden, internationalen Nichtregierungsorganisationen, den VN und den zuständigen Ministerien vier wichtige und bei den internationalen Verhandlungen streitige Themen:

1. Schutz vor Eingriffen in die Selbstbestimmungsrechte behinderter Menschen
2. Der Diskriminierungsbegriff in der VN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen
3. Internationale Kooperation im Bereich der Rechte von Menschen mit Behinderungen
4. Monitoring-Mechanismen für die VN-Konvention zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen

Um die Ergebnisse aus diesen Diskussionen für die weitere Arbeit an der Konvention nutzbar und sie einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen, veröffentlicht das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung nun die Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen in englischer und deutscher Sprache sowie die Konferenzprotokolle in deutscher Sprache.

Zwischen der Fachkonferenz „Menschenrechte und Behinderung“ und dieser Veröffentlichung fand im Januar/ Februar 2005 die fünfte Sitzung des Ad Hoc Ausschusses der VN zur Erarbeitung der Konvention statt. Die dort erzielten Ergebnisse sind im Internet abrufbar unter:

www.un.org/esa/socdev/enable/

Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit
geistiger Behinderung, Marburg
Moderatorin: Eva Ullrich
(Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung)

Arbeitsgruppe 2

Thema: Der Diskriminierungsbegriff in der VN-Konvention für die Rechte
von Menschen mit Behinderungen
Referentin: Prof. Dr. Theresia Degener, Kapstadt
Berichterstatlerin: Sabine Häfner, Sozialverband Deutschland SoVD, Berlin
Moderatorin: Ulrike Geith (Arbeitsstab des Behindertenbeauftragten
der Bundesregierung)

Arbeitsgruppe 3

Thema: Internationale Kooperation im Bereich der Rechte von Menschen
mit Behinderungen
Referentin: Gabriele Weigt
Behinderung und Entwicklungszusammenarbeit e.V.,
Sprecherin der VENRO-AG Behindertenarbeit in Ent-
wicklungsländern, Essen
Berichterstatler: Stefan Trömel,
Europäisches Behindertenforum
Moderatorin: Antje Welke
(Arbeitsstab des Behindertenbeauftragten der
Bundesregierung)

Arbeitsgruppe 4

Thema: Monitoring-Mechanismen für die VN-Konvention zum Schutz der
Rechte von Menschen mit Behinderungen
Referent: Dr. Wolfgang Heinz,
Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin
Berichterstatlerin: Dr. Kirsten Young, Landmine Survivors, Genf
Moderator: Dr. Jochen von Bernstorff (Auswärtiges Amt)

15:00 – 16:00

Kaffeepause/Kurzfilm

„Harvie Krumpet“ von Adam Elliot, 22 Min., engl.

2004 Oskarpreisträger für den besten Animationskurzfilm. Ein lebens-
bejahender Knet-Animationsfilm über die Einzigartigkeit jedes Menschen.

Protokoll der Grußworte

Rede von Franz Thönnies, MdB, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

„Ihre Königliche Hoheit,
sehr geehrter Herr Böcker,
werte Abgeordnete des Deutschen Bundestages,
lieber Karl Hermann Haack,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

es ist eine große Freude für mich, Sie heute hier im Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung begrüßen zu dürfen. Frau Bundesministerin Ulla Schmidt hat mich gebeten, Sie ebenfalls herzlich zu grüßen. Sie wünscht Ihnen für die heutige Tagung interessante Beiträge, gute Gespräche und ein Arbeitsergebnis, das uns hier von Berlin aus unserem gemeinsamen Ziel ein Stück näher bringt.

Immerhin findet in Deutschland erstmalig ein derartiges Treffen zu der in Entstehung befindlichen Behindertenkonvention der Vereinten Nationen statt.

Mit den neuen gesetzlichen Regelungen im Schwerbehindertenrecht der letzten Jahre hat die Bundesregierung deutlich gemacht, dass sie den Rechten behinderter Menschen hohe Priorität einräumt. Unterstrichen wird diese Politik durch die Ausrichtung auf mehr Teilhabe und mehr Selbstbestimmung. Die Bedeutung, die wir dieser Politik beimessen, erhält zudem einen hohen Stellenwert durch die Tatsache, dass diese Tagung mit dem Auswärtigen Amt, dem Behindertenbeauftragten der Bundesregierung und unserem Ministerium vorbereitet worden ist.

Besonders freue ich mich darüber, dass auf der internationalen Ebene nun intensiv über die Rechte der Menschen mit Behinderungen diskutiert wird. Denn so wichtig auch die nationalen Regelungen sind – wir brauchen auch international eine Übereinkunft, dass Menschen mit Behinderung nichts Besonderes sind, sondern Menschen wie wir alle. Menschen, die die gleichen Rechte haben. Menschen, die nicht diskriminiert werden dürfen – nicht im Job, nicht beim Besuch eines Theaters, nicht beim Besuch eines



Kinos oder Restaurants, nicht im Miteinander unserer Gesellschaft. So selbstverständlich sich dies anhört und wie leicht es sich manchmal sagen lässt, ist es in der Praxis leider immer noch nicht.

In Deutschland sind wir meiner Ansicht nach auf einem guten Weg. Wir haben in den letzten Jahren von Seiten des Gesetzgebers viel getan und erreicht. Der Behindertenbeauftragte der Bundesregierung, Karl Hermann Haack, wird nachher darüber berichten. Wir machen auch immer wieder die Erfahrung, dass der Gesetzestext das eine, die Lebens- und die Alltagspraxis und die Praxis der Institutionen aber etwas anderes ist. Das bedeutet, dass ständig nachgearbeitet und nachjustiert werden muss. Wir sprechen deshalb auch von einer lernenden Gesetzgebung.

Lassen Sie mich einen Aspekt herausheben, der mir sehr wichtig ist: Wir reden nicht über die Menschen mit Behinderungen, sondern wir reden mit ihnen. Der aus 2003 stammende Grundsatz des europäischen Jahres für Menschen mit Behinderung „nichts über uns – ohne uns“ hat seine volle Berechtigung. Denn wer die Rechte von behinderten Menschen ernst nimmt, darf nicht über ihre Köpfe hinweg Politik machen. Dann kann man auch das Wort Teilhabe guten Gewissens in den Mund nehmen. Menschen mit Behinderung sind nicht primär Adressat oder Objekt von Hilfe, sondern eigenverantwortlich, mündig und in der Regel selbst die besten Experten in Bezug auf ihre Behinderung.

Fachleute schätzen, dass 600 Millionen behinderte Menschen weltweit leben. Diese werden leider immer noch Opfer von Diskriminierungen. Ihre Menschenrechte werden verletzt, aber gerade Menschen mit Behinderungen sind im besonderen Maße auf den Schutz und die Solidarität der Gesellschaft angewiesen. Bisher können sich diese Frauen und Männer nicht auf eine spezielle Konvention berufen. Die Menschenrechtskonventionen bieten dafür keinen ausreichenden Schutz. Daher brauchen wir eine Übereinkunft, in der betont wird, dass Menschen mit Behinderungen Rechte besitzen und sich darüber auf eine Rechtsverbindlichkeit berufen können.

Es ist wichtig und richtig, dass sich die Vereinten Nationen dieses Thema auf die Agenda geschrieben haben und die Generalversammlung mit ihrer Resolution 56/168 einen Ad Hoc Ausschuss zur Erarbeitung der Konvention eingesetzt hat. Seit Januar diesen Jahres verhandelt der Ausschuss auf der Grundlage eines Konventionsentwurfes, den eine vom Ad Hoc Ausschuss eingesetzte Experten-Arbeitsgruppe in der Rekordzeit von zwei Wochen erstellte.

Die Bundesregierung setzt sich dabei für ein breit angelegtes Übereinkommen ein, mit dem sichergestellt werden soll, dass die bestehenden an-

erkannten Menschenrechte vollständig auf Menschen mit Behinderungen angewendet werden. Dabei sind Nichtdiskriminierung, Chancengleichheit, Selbstbestimmung und Teilhabe keine leeren Worthülsen, sondern wichtige Prinzipien, die es einzuhalten gilt. Auch bei einer internationalen Behindertenkonvention muss gelten, dass sich behinderte Menschen bei der Entwicklung aktiv einsetzen und auch mit beteiligen können. Ein entsprechendes Übereinkommen muss sich in die bestehenden Menschenrechtsinstrumente einfügen. Doppelte Regelungen gilt es zu vermeiden. Eine große Bedeutung hat dabei ein wirksames Monitoringverfahren, durch das Verstöße auch geahndet werden können. Auch hier sollten wir auf die bereits wirksamen Menschenrechtsüberwachungsverfahren achten.

Die Bundesregierung und der Gesetzgeber haben dafür gesorgt, dass behinderte Menschen ihr Leben soweit als möglich selbst bestimmen und gestalten können. Damit wir international ähnliche Erfolge erzielen, brauchen wir eine gute Zusammenarbeit unter den verschiedenen Staaten. Tagungen wie diese sind dabei wichtige Bausteine. So hoffe ich, dass auch von der heutigen Konferenz mit interessanten Beiträgen und Diskussionen positive Impulse für die VN-Konvention ausgehen werden.

Ich wünsche Ihnen allen einen spannenden Tag, interessante Diskussionen, einen guten Verlauf und natürlich viel Erfolg im Interesse der Menschen mit Behinderungen.“

Karl Hermann Haack, Mitglied des deutschen Bundestages und Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen:

„Königliche Hoheit, Herr Böcker,
Herr Parlamentarischer Staatssekretär
Herr Thönnies,
meine sehr verehrten Damen und Herren.

Zunächst einmal möchte ich sagen, dass ich mich sehr darüber freue, dass diese Konferenz nicht nur angeregt worden ist, sondern auch tatsächlich heute durchgeführt wird, unter teilweise internationaler Beteiligung, um uns gemeinsam zu verständigen über das was in New York beraten wird und über das was demnächst entschieden wird. Wir gehen davon aus, dass eine Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Laufe dieses Jahres in einer Rohendfassung entstanden sein wird und dann im Jahre 2006 verabschiedet wird.



Ich will im Folgenden die Verbindungslinien von der deutschen zur internationalen Behindertenpolitik erläutern, die ja auch meine Tätigkeit von ihrem ursprüng-

lich rein nationalen Focus auf die internationale Behindertenpolitik hin ausweitete.

Ein wichtiger Aspekt ist hierbei, dass gerade die Fortschritte der Behindertenpolitik auf nationaler Ebene seit 1998 dazu geführt haben, dass die deutsche Stimme in diesem Feld auch international immer mehr Gehör findet und Deutschland in der internationalen Behindertenpolitik nun eine aktive Rolle einnehmen kann.

Nationale Behindertenpolitik

Die deutsche Politik hat in den letzten sechs Jahren erfolgreich versucht, die Stellung behinderter Menschen in unserer Gesellschaft nachhaltig zu verbessern.

Chancen genutzt: SGB IX und BGG

Seit den Neunziger Jahren hat in der Behindertenpolitik ein Paradigmenwechsel stattgefunden, als dessen Anfangspunkt man die Aufnahme des Benachteiligungsverbotes für behinderte Menschen ins Grundgesetz

im Jahre 1994 ansehen könnte. Seit 1998 hat der Bewusstseinswechsel auch praktische Folgen: zunächst mit der Verbesserung der beruflichen Integration durch das Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter, dann 2001 – als ganz große Unternehmung – die Neuordnung des gesamten Rechts der Rehabilitation und Teilhabe im Neunten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB IX) und schließlich 2002 die Umsetzung des Benachteiligungsverbotes im öffentlich-rechtlichen Bereich durch die Schaffung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG).

SGB IX

Wesentliche Elemente des SGB IX sind

- die Änderung des Blickwinkels: von der Fürsorge zur Teilhabe. Das bedeutet, dass der behinderte Mensch nicht mehr als Objekt von Fürsorge, sondern als handelndes und selbstbestimmtes Subjekt wahrgenommen wird
- die Verpflichtung der Rehabilitationsträger zur Zusammenarbeit mit dem Ziel, Teilhabeleistungen möglichst aus einer Hand, lückenlos und schnittstellenfrei anzubieten,
- die Verbesserung der Beratung und Betreuung behinderter Menschen und ihrer Angehörigen durch die Einrichtung gemeinsamer Servicestellen,
- die Einbeziehung der Verbände der Selbsthilfe chronisch kranker und behinderter Menschen in diese Prozesse.

Der Paradigmenwechsel folgte langjährigen Forderungen der Betroffenen.

Behindertengleichstellungsgesetz

Mit dem 2002 in Kraft getretenen Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) wurde das Benachteiligungsverbot des Grundgesetzes im öffentlich-rechtlichen Bereich für den Bund umgesetzt. Zentraler Begriff des BGG ist die Barrierefreiheit, also der ungehinderte Zugang zu Einrichtungen, Angeboten und Räumlichkeiten des Bundes und seiner Behörden.

Und das bezieht sich nicht nur darauf, dass rollstuhlfahrende Menschen in öffentliche Gebäude hineinkommen, sondern auch darauf, dass z. B. gehörlose Menschen im Verkehr mit Behörden Anspruch auf die Kommunikation mit Gebärdensprachdolmetschern haben und dass Internetseiten so programmiert werden, dass sie auch für blinde und sehbehinderte Menschen mit ihren speziellen Hilfsmitteln lesbar sind.

Für den Bereich der privaten Wirtschaft hat das BGG das Instrument der Zielvereinbarung von Verbänden behinderter Menschen mit Unternehmen zur Herstellung von Barrierefreiheit geschaffen.

Mittlerweile haben immer mehr Bundesländer nachgezogen und in eigenen Gleichstellungsgesetzen auch in Landeseinrichtungen Barrierefreiheit verwirklicht.

Zivilrechtliche Antidiskriminierung kommt bald

Hinweisen möchte ich noch auf die Tatsache, dass die Verwirklichung eines wichtigen Projektes noch aussteht, nämlich der Schutz behinderter Menschen im Privatrechtsverkehr. Aus meiner Arbeit ist mir besonders das Problem des Zugangs von Menschen mit Handicap zu privaten Versicherungen immer wieder aufgefallen. Behinderte Menschen berichten zudem immer wieder von diskriminierendem Verhalten bei Reisen, in Restaurants oder bei der Wohnungssuche.

Die Bundesregierung wird im Rahmen der Umsetzung mehrerer EU-Gleichstellungsrichtlinien in Kürze einen Gesetzentwurf vorlegen. Dass dabei die zivilrechtliche Diskriminierung behinderter Menschen wirksam bekämpft werden muss, habe ich in meinen Stellungnahmen immer wieder sehr deutlich gemacht.

Disability Mainstreaming

Außerdem muss ständig aufgepasst werden, dass bei neuen Gesetzgebungsverfahren alle Beteiligten den Paradigmenwechsel beachten; sonst besteht die Gefahr, dass Rückschritte eintreten, weil in bestimmten Sektoren die überholten Traditionen auch in neuen Gesetzen fortgeschrieben werden oder weil durch die Schaffung neuer Institutionen oder neuer Verfahren wieder neue Schnittstellen geschaffen werden, die die Suche nach dem richtigen Ansprechpartner für die behinderten Menschen wieder schwieriger machen. Ich setze mich für die Idee des sogenannten Disability Mainstreaming ein, das bedeutet, die Auswirkungen auf die Lebenssituation chronisch kranker und behinderter Menschen muss bei jeder Maßnahme beachtet werden.

Internationale Behindertenpolitik

Meine sehr geehrten Damen und Herren, die zuvor erläuterte Darlegung zeigt, dass die reine Statuierung des Prinzips der Nichtdiskriminierung, wie wir sie in Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz haben, ergänzt werden muss, um dem Ziel der Teilhabe behinderter Menschen näher zu kommen.

Auf internationaler Ebene finden wir eine vergleichbare Situation vor:

Seit der „Bill of Human Rights“ der Vereinten Nationen hat der Anti-Diskriminierungsgrundsatz universale Geltung. Dies hat jedoch nicht ausgereicht, um Menschen mit Behinderungen weltweit vor Ausgrenzung und Stigmatisierung zu bewahren.

Weltweit sind nach Schätzungen der WHO rund 600 Millionen Menschen, d. h. etwa 10-15 Prozent behindert. Allein diese statistische Realität erklärt meines Erachtens die Notwendigkeit, sich auch auf internationaler Ebene für eine Politik einzusetzen, die die Bedürfnisse und Rechte von behinderten Menschen anerkennt und gewährleistet.

Europäisches Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003

Auf europäischer Ebene hat das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003 einen wichtigen Impuls gegeben, um die Weiterentwicklung geeigneter Rahmenbedingungen für die Gestaltung eines gleichberechtigten, gemeinsamen Lebens aller Bürgerinnen und Bürger auf unserem Kontinent voranzutreiben.

Weltaktionsprogramm und Standard Rules

Auf internationaler Ebene sind die VN seit den 80er Jahren vermehrt im Bereich der Behindertenpolitik aktiv. Im Jahr 1982 hat sie das Weltaktionsprogramm für behinderte Personen verabschiedet und 1993 mit den Rahmenbestimmungen zur Herstellung der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen, den sogenannten "Standard Rules", einen ersten, wenn auch unverbindlichen, universalen Handlungsrahmen für Staaten hinsichtlich ihres Umgangs mit Menschen mit Behinderungen geschaffen.

Behindertenkonvention

Seit der Selbstverpflichtung der Staatengemeinschaft vom November 2001 wird nun bei den Vereinten Nationen an einer Menschenrechtskonvention für die Rechte behinderter Menschen gearbeitet, die weltweit die Menschenrechte von behinderten Menschen verbindlich festlegen wird.

Unter der Federführung des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung – in enger Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt und mir – ist die Bundesregierung sehr aktiv an der Entwicklung dieser Konvention zum Schutz der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen beteiligt.

Paradigmenwechsel auch auf internationaler Ebene

Dieser Konvention liegt der Wechsel vom sozial- zum rechtsgestützten Ansatz in der Behindertenpolitik zugrunde. Insofern wird hiermit auf internationaler Ebene der gleiche, notwendige Paradigmenwechsel durchgeführt, wie wir ihn auf nationaler Ebene mit dem BGG und SGB IX bereits vollzogen haben: Ausgrenzung behinderter Menschen wird nicht mehr als ein sozialpolitisches Problem, sondern als eine Rechts- bzw. Menschenrechtsverletzung begriffen.

Seit August dieses Jahres ist der Ad Hoc Ausschuss nun in die kritische Phase der Textverhandlungen eingetreten. Es gilt jetzt auf der Grundlage

des Arbeitsgruppentextes einen möglichst guten und zugleich konsensfähigen Konventionstext zu schaffen. Ziel muss es sein, das breite Interesse sämtlicher Staaten an dem Entstehen dieser Konvention bis in den Ratifikationsprozess hin mitzunehmen.

Die wahrscheinlich schwierigsten Punkte bei der Verhandlung der Konvention werden wohl bis zum Schluss die „Internationale Kooperation“ und das „Monitoring“ sein. Beide Aspekte betreffen die Umsetzung der Rechte durch die Staaten. Sie sind für die Staaten kosten- und arbeitsintensiv. Ich hoffe, dass wir mit dieser Konferenz auch einen Beitrag zu einer effektiven Lösung für diese beiden Knackpunkte leisten können.

Königliche Hoheit, meine sehr verehrten Damen und Herren, das war es, was ich sagen wollte. Ich bedanke mich noch mal für ihr Kommen und wünsche der Versammlung einen schönen Verlauf.“

Roeland Böcker, Regierungsvertreter beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte des niederländischen Außenministeriums:

„Guten Tag,
ihre Königliche Hoheit,
Herr Staatssekretär,
Herr Haack,
meine Damen und Herren,

es ist mir eine große Ehre und eine Freude hier vor Ihnen die Frage erörtern zu dürfen, wie die vollständige Ausübung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch Menschen mit Behinderungen gewährleistet werden kann. Da mein Land die Niederlande zurzeit die EU-Ratspräsidentschaft inne hat, steht mir die Aufgabe zu, Ihnen hier und heute die Position der 25 Mitgliedstaaten in dieser Frage darzulegen, insbesondere zum Entwurf der Vereinten Nationen für eine internationale Konvention für behinderte Menschen. Ich hoffe allerdings, dass ich auch meine persönliche Erfahrungen in diese Fachkonferenz einbringen kann. So habe ich erst im Sommer auf der 4. Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses der Vereinten Nationen für Menschen mit Behinderungen in New York an den laufenden Verhandlungen über die Konvention teilgenommen.



Bei der Vorbereitung auf die heutige Konferenz fiel mir auf, dass ihr Titel vom Arbeitstitel der VN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen abgeleitet ist. Ein falsches Signal, wie ich finde, aber – und das ist noch viel wichtiger – auch die EU hält dies für ein falsches Signal. Denn die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind längst in den bestehenden Verträge verankert. Allen voran im internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und im internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Die Rechte behinderter Kinder finden sich in der Konvention über die Rechte des Kindes und geschlechtsbedingte Diskriminierungen von Frauen mit Behinderungen sollten aufgrund des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau verfolgt werden können. Schließlich sind Menschen mit Behinderungen zuerst und vor allem Menschen. Kinder mit Behinderun-

gen Kinder und Frauen mit Behinderungen Frauen. Es darf auf keinen Fall der Eindruck entstehen, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen ausschließlich in dieser einen Konvention niedergelegt werden. Ehe wir uns versehen, werden sonst den behinderten Menschen Rechte verweigert, die nicht ausdrücklich in der Konvention genannt sind.

Das soll aber nicht heißen, dass die EU keinen Bedarf an einer Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen sieht. Im Gegenteil, uns ist durchaus klar, dass mit einem streng logischen und sachlichen Ansatz, wie ich ihn gerade erörtert habe, die Benachteiligungen, denen Menschen mit Behinderungen überall in der Welt tagtäglich ausgesetzt sind, ignoriert werden. Ich brauche hier wohl keine Beispiele zu nennen, denn Sie alle sind sich des Problems bewusst und auch meine Vorredner, Herr Thönnies und Herr Haack, sind ja bereits ausführlich darauf eingegangen. Diese ständigen Benachteiligungen lassen sich nicht dadurch beseitigen, dass sich die Staaten an die wichtigsten Menschenrechtskonventionen halten. Was hat beispielsweise jemand vom Recht auf freie Meinungsäußerung, wenn er nicht in der Lage ist, seine Meinung zu äußern? Was nützt das Wahlrecht, wenn man den Stimmzettel nicht lesen kann? Was nützt das Recht auf Bildung, wenn man den Lehrer nicht hören kann und was nützt das Recht auf Bewegungsfreiheit, wenn man nicht einmal die Straße überqueren kann?

Genau hier sieht die EU den Mehrwert einer Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die Staaten verpflichten sich, dafür zu sorgen, dass Menschen mit Behinderungen wirklich alle Menschenrechte wahrnehmen können. Auf diese Weise wird die Universalität der Menschenrechte anerkannt. Während zugleich die besonderen Lebensumstände von Menschen mit Behinderungen herausgehoben werden. Dabei sollten wir uns von folgenden vier Grundsätzen leiten lassen:

Erstens: Keine Diskriminierung. Dazu ist es nach Auffassung der EU unbedingt erforderlich, angemessene Vorkehrungen zu treffen, die es Menschen mit Behinderungen erlauben, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Die Verfügbarkeit solcher Vorkehrungen ist eine *conditio sine qua non* für die Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen. Dass dieser Ansatz der EU bei der vierten Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses der VN auf breite Zustimmung gestoßen ist, ist sehr ermutigend.

Zweitens: Chancengleichheit. Für Menschen mit Behinderungen gleiche Chancen zu gewährleisten, heißt für die EU nicht nur Hindernisse in allen Lebensbereichen zu beseitigen, sondern auch durch proaktive Maßnahmen und Strategien die Ausübung der Menschenrechte gezielt zu fördern.

Drittens: Selbstbestimmung. Die Selbstbestimmung von Menschen mit

Behinderungen einschließlich der Freiheit, Entscheidungen selbst zu treffen, ist Gegenstand vieler Vorschläge für die VN-Konvention. Der EU ist sehr daran gelegen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt an Entscheidungsprozessen teilnehmen können. Die Konvention sollte diesen Grundsatz durchgängig zum Ausdruck bringen.

Viertens: Partizipation und Inklusion. Die EU ist dezidiert der Auffassung, dass die Konvention Instrumente vorsehen sollte, Zugangshindernisse – einschließlich baulicher und sensorischer Barrieren – zu identifizieren und zu beseitigen. Außerdem muss sie dafür sorgen, dass Menschen mit Behinderungen besseren Zugang zu Informationen und Kommunikationsmitteln erhalten und sie muss die Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass Behinderte am politischen und gesellschaftlichen Leben partizipieren und Angebote in den Bereichen Soziales, Kultur und Freizeit nutzen können.

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich abschließend kurz auf die verschiedenen Themen eingehen, mit denen sich die Arbeitsgruppen heute Nachmittag beschäftigen werden.

Zunächst zum Schutz vor Zwangsunterbringung und Zwangsbehandlung. Nach Auffassung der EU sollte in der Konvention klar zum Ausdruck kommen, dass solche Maßnahmen niemals ausschließlich aufgrund einer Behinderung ergriffen werden dürfen. Auch wenn ein kausaler Zusammenhang zwischen einer Behinderung und einer Zwangsunterbringung bzw. Behandlung besteht, so muss unbedingt ein weiterer Grund vorliegen, der für sich genommen schon ein Eingreifen der Behörden rechtfertigen würde. Etwa eine Gefahr für das Leben oder die Gesundheit des Betroffenen oder dritter Personen.

Was den Diskriminierungsbegriff angeht, plädiert die EU für eine Definition, die den bestehenden Regelungen etwa im Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau möglichst nahe kommt. Sie muss eindeutig, sowohl die direkte als auch die indirekte Diskriminierung umfassen. Wobei mit indirekter Diskriminierung Fälle gemeint sind, in denen eine scheinbar neutrale Vorschrift oder Situation in der Praxis dazu führt, dass Menschen mit Behinderungen gleichwohl benachteiligt werden.

Bezüglich der internationalen Kooperation ist die EU der Auffassung, dass es im Interesse einer effektiven Umsetzung der Konvention sinnvoll wäre, eine Regelung über die Bereitstellung und den Austausch von Erfahrungen, Wissen und Praxis aufzunehmen. Allerdings müsste gewährleistet sein, dass mangelnde internationale Zusammenarbeit von keinem Staat als Vorwand benutzt werden kann, seinen Verpflichtungen nicht nachzukommen.

Lassen Sie mich ganz zum Schluss noch kurz auf die Monitoring-Mechanismen für die Konventionen eingehen. Die EU ist fest von der Notwendigkeit eines starken und effektiven internationalen Monitoring-Mechanismus überzeugt. Allerdings müssen bei seiner Gestaltung unbedingt die noch laufenden Diskussionen innerhalb der VN über eine Reform des bestehenden Systems zum Vertrags-Monitoring berücksichtigt werden. Wenn wir einen zeitgemäßen neuen Mechanismus entwickeln wollen, müssen wir die Stärken des bestehenden Systems nutzen, ohne seine Schwächen zu übernehmen.

Meine Damen und Herren, ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche Ihnen eine erfolgreiche Konferenz.“

Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen für Behinderung,
Frau Sheika Hissa Al-Thani:

Menschenrechte und Behinderung

Geschichtlicher Hintergrund

Behinderung ist keine Neuentdeckung und kein Phänomen der heutigen Zeit. Menschen mit Behinderungen hat es immer in der Geschichte gegeben. Was sich geändert hat, ist lediglich die Art und Weise, wie behinderte Menschen von der Gesellschaft wahrgenommen werden und wie die Gesellschaft auf sie reagiert.

Schon immer in der Geschichte waren behinderte Menschen harten Behandlungen und Grausamkeiten aller Art ausgesetzt. Man tötete behinderte Säuglinge, man sperrte behinderte Menschen ein, man ließ sie verhungern oder erfrieren, man folterte sie ... usw. In einigen Gesellschaften und Kulturen waren und sind sie immer noch Opfer von abergläubischen Vorstellungen, werden sie erniedrigt und vernachlässigt, ausgeschlossen und ausgesondert.

Wurden sie vor einer solchen Behandlung gerettet, geschah dies allein aus Barmherzigkeit oder Nächstenliebe, die eher aus Mitleid geboren war als dass sie sich auf die Menschenrechte bezog.

Erst als in einem gesellschaftlichen Kontext Begriffe auftauchten wie „Rechte“, „Freiheit“ und „Gleichheit“ gab es etwas Hoffnung auf Veränderung. Für die Lebensbedingungen der behinderten Menschen brachten diese sozialen Bewegungen des ausgehenden 18. und frühen 19. Jahrhunderts, die die Rechte der Arbeitnehmer und das Wahlrecht für Frauen in den Vordergrund stellten, keine wesentlichen Änderungen.

Erst im 20. Jahrhundert begannen die Menschen mit Behinderungen die Früchte der auf Rechte gestützten Sozialbewegungen zu ernten. Die Verbesserungen in den Lebensbedingungen und Lebensverhältnissen von behinderten Menschen waren keineswegs generell und sie waren – wie dies in gewissem Umfang bis zum heutigen Tage der Fall ist – abhängig von dem kulturellen und geographischen Hintergrund, dem sozialen und wirtschaftlichen Status.

Die Allgemeine Menschenrechtserklärung von 1948 gilt als riesiger Schritt nach vorne auf dem Weg zur Anerkennung der Menschenrechte



jedes einzelnen durch alle Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen. Sie kündigt den Beginn einer neuen Menschenrechtskultur an, für die die Unterzeichnung und Ratifizierung des Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte durch die europäischen Länder im Jahre 1950 beispielhaft ist.

In den folgenden Jahrzehnten weitete sich die Menschenrechtsbewegung stark aus und erreichte in den 70er- und 80er-Jahren weltweite Ausmaße. In diese Ära fiel auch die Entstehung der Nichtregierungsorganisationen, der Behindertenorganisationen und einer Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen, die die Menschenrechte in den Mittelpunkt stellte.

1981 riefen die Vereinten Nationen die Internationale Dekade der Behinderten aus, die ein Klima der Anerkennung, der Bewusstseinsbildung und des zielgerichteten Handelns schuf, aus dem 1993 die Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte – die „Standard Rules“ hervorgingen.

Der wichtigste Beitrag der letzten drei Jahrzehnte kam von der internationalen Behindertenbewegung selbst, die die Rechte von behinderten Menschen eindeutig zu einem der zentralen Themen der Menschenrechtsagenda machte.

In der Erkenntnis, dass es Diskriminierung aufgrund von Behinderung gibt, begannen die Sprecher der Behinderten sich aus dem Kontext der Fürsorge, Mildtätigkeit und Almosen zu lösen und ihr Anliegen entschlossen in den rechtlichen, politischen, sozialen und kulturellen Bereich einzubringen.

Sie forderten einen Umbau der Gesellschaft, der Gesetze, die das menschliche Miteinander regeln, ebenso wie Veränderungen in den Einstellungen und Sichtweisen. Sie verlangten, dass sich die Kultur und ihr Lebensumfeld verändern, nicht nur um ihren Bedürfnissen Rechnung zu tragen, sondern um den Bedürfnissen aller zu entsprechen, die ausgegrenzt und nicht beachtet werden.

„Was für uns gut ist, ist für alle gut“ ist mehr als nur ein Slogan. Er fordert, dass die Gesellschaft alle ihre Mitglieder anerkennt und die Bedürfnisse aller berücksichtigt.

Dies kommt auch in dem Begriff **Universelle Gestaltung** zum Ausdruck. Eine Gesellschaft, die so umgestaltet ist, dass sie allen Rechnung trägt und allen die Teilhabe ermöglicht.

Menschenrechte

Vieles von dem, was wir über Menschenrechte und Behinderung sagen, bleibt ein reines Lippenbekenntnis, wenn es nicht durch konkrete Maßnahmen, die sich auf das Leben von behinderten Menschen auswirken, umgesetzt wird.

Obwohl immer noch viel zu tun ist, kann man hier sagen, dass bei der Sichtweise der Bedürfnisse von behinderten Menschen und bei ihrer Berücksichtigung unter dem Aspekt der Menschenrechte die Welt ein gutes Stück vorangekommen ist.

Anfangen mit dem Weltaktionsprogramm über die Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte und in jüngster Zeit im Zusammenhang mit der Internationalen Konvention haben viele Länder damit begonnen, ihre geltenden Rechtsvorschriften im Hinblick auf behinderte Menschen zu überprüfen und zu ändern. Viele haben auch angefangen, neue Gesetze, die den Menschenrechtsgedanken in der Behindertenpolitik widerspiegeln, zu erarbeiten und zu erlassen.

Wichtig ist, diese Fortschritte anzuerkennen und auf ihnen aufzubauen. Aber es ist ebenso wichtig zu erkennen, dass der Menschenrechtsansatz nicht allein durch Gesetze verwirklicht wird.

Es muss eine Kultur geben, eine universelle Kultur, die diesen Ansatz stützt und seine Konzepte trägt.

Herausforderungen für die Menschenrechtsagenda Menschenrechte als Kultur

Menschenrechte sind eine Kultur. Sie sind eine Perspektive. Eine Denkweise und eine Art der Wahrnehmung anderer Menschen über uns selbst. Sie können nicht von anderen gesellschaftlichen Aspekten isoliert werden. Sie müssen breiten Eingang in die gesellschaftlichen Strukturen finden, damit sie die gewünschten Verhaltensänderungen bewirken.

Viele Länder haben immer noch große Mühe, die grundlegendsten Rechte umzusetzen. In vielen Entwicklungsländern habe ich bei meinen Treffen mit Regierungsvertretern festgestellt, dass diese – wenn sie von der Bereitstellung der grundlegenden Rechte für ihre Bevölkerung sprechen (Nahrung, Unterkunft, Zugang zu Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsversorgung) – die Menschen mit Behinderungen nicht zu den Zielgruppen in der Bevölkerung zählen, so als ob die Bedürfnisse und Rechte von behinderten Menschen sich von denen der anderen Menschen unterscheiden würden und sogar zweitrangige Anliegen wären.

Deshalb ist es eine unserer größten Herausforderungen unserer Zeit, bei den Regierungen, dem öffentlichen und privaten Sektor und der Gesellschaft insgesamt das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass es sich bei den Bedürfnissen von behinderten Menschen um Menschenrechte handelt und diese in gleicher Weise wie die anderen drängenden Entwicklungsthemen in die sozialpolitische Entwicklungsagenda aufgenommen werden müssen.

Demokratie

Meiner Auffassung nach sind die Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte eines der fortschrittlichsten Menschenrechtsinstrumente, da sie die volle und demokratische Teilhabe fordern. Viele politische Systeme in der Welt sehen dies als einen „Hebelpunkt“. Die Umsetzung der Rahmenbestimmungen könnte tiefer gehende und grundlegendere politische Veränderungen zur Folge haben. Aber für Gesellschaften und politische Systeme, die sich Reformen und ernsthaftem Wandel verschrieben haben, sind die Rahmenbestimmungen der ideale Anfang.

In einigen Ländern werden Behindertenorganisationen als gegnerische Gruppierungen gesehen, die die Rolle der Regierung untergraben wollen, und die Regierung beschuldigt sie, die Probleme aufzubauschen, um die Leute gegen sie aufzubringen und ihre Autorität auszuhöhlen.

Uralte Vorstellungen

Eine weitere große Herausforderung, vor der wir stehen, sind die Vorstellungen und Sichtweisen, die in vielen Ländern immer noch mit Behinderung und behinderten Menschen verbunden werden.

Dass behinderte Menschen irgendwie selbst für ihre Behinderung verantwortlich sind, dass sie aus irgendeinem Grund ihren Zustand verdient haben, dass sie für irgendeine geheime Sünde, die sie begangen haben, bezahlen, dass sie für etwas bestraft werden, das sie getan haben. Hinzu kommen die negativen Einstellungen, die mit altem Aberglauben und überkommenen Vorstellungen zusammenhängen, ebenso wie eine Haltung der Fürsorge und des Mitleids.

In vielen Gesellschaften stehen diese Vorstellungen immer noch der vollen Entfaltung des Menschenrechtsansatzes im Umgang mit dem Thema Behinderung im Wege. Dies hat dazu geführt, dass der „Fürsorge-Ansatz“ die Entwicklungs- und Menschenrechtsagenda überlagert.

Mangel an Mitteln

Bei meinem Eintreten für die Rechte von Menschen mit Behinderungen habe ich von vielen Beamten unzählige Male gehört: „Dafür haben wir keine Mittel“ oder „Für uns ist das zur jetzigen Zeit keine Priorität“ oder „Wir haben wichtigere Entwicklungsthemen, mit denen wir uns befassen müssen“. Dies waren nur einige der Antworten, die ich bekam.

Stimmt. Die Mittelknappheit bleibt eine der größten Herausforderungen, mit der wir zu kämpfen haben, wenn es uns um die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen geht. Und es stimmt auch, dass diese Knappheit von Mitteln real ist und nicht nur ein Vorwand, um Dinge nicht zu tun, die getan werden müssten.

Aber Geld ist nicht immer ein unüberwindbares Hindernis. Man kann dieses Hindernis überwinden, indem man Behindertenthemen in die Entwicklungsagenda aufnimmt. Sobald die Regierung das Thema Behinderung neben anderen wichtigen Themen an die Spitze ihrer Entwicklungsprioritäten stellt, kann sie hierfür ebenso Mittel bereitstellen, wie sie es für andere Dinge tut.

Der Mangel an Mitteln ist kein so großes Problem wie der Mangel an politischem Willen und politischem Engagement.

Mangel an politischem Engagement

Heute ist die Welt besessen von dem Thema Sicherheit und Kampf gegen den Terrorismus. Dies sind zwar wichtige Themen, aber wir vergessen dabei leicht, dass Sicherheit der Menschen Sicherheit für alle bedeuten sollte. Der Krieg gegen den Terror hat alle anderen Menschenrechte an das Ende der Prioritätenskala geschoben.

Mitte der 80er-Jahre begann der Menschenrechtsgedanke Eingang in die Sozialentwicklungsagenda der Vereinten Nationen zu finden. Das Jahr 2001 und die tragischen Ereignisse seither haben den sich auf die Menschenrechte stützenden Ansatz, der sich bei der Entwicklung, bei der Sicherheit, der Armutsbekämpfung etc. zu entfalten begann, verzögert oder sogar zum Stillstand gebracht.

Heute sind wir mehr denn je zuvor aufgerufen, unsere Verpflichtung zur Erreichung voller und gleicher Rechte für alle Menschen, einschließlich der behinderten Menschen, zu bekräftigen und die Menschenrechte zu einem Teil der allgemeinen Kultur zu machen, der sich die Regierungen und die Politiker verpflichtet sehen.

Die internationale Verantwortung und Zusammenarbeit muss sich wieder den Themen Entwicklung und soziale Gerechtigkeit zuwenden, denen der Gedanke der Menschenrechte für alle zugrunde liegt.

Menschenrechte können nicht in einem Vakuum verwirklicht werden. Sie müssen auf einer sozialen und politischen Verantwortung aufbauen. Die Umsetzung einer Agenda für behinderte Menschen, die sich auf die Menschenrechte stützt, muss mit der technischen und finanziellen Zusammenarbeit auf multilateraler und bilateraler Ebene verknüpft werden, um auf der nationalen Ebene den politischen Willen und das politische Engagement voranzubringen und zu verstärken.

Der Lage in der Welt

Dies sind vor allem die Kriege und gewalttätigen Auseinandersetzungen, die in der ganzen Welt toben – über 65 bei der letzten Zählung – und deren Gräueltaten das Fernsehen jeden Abend in die Wohnzimmer bringt. Diese Gräueltaten führen nicht nur zu einer Zunahme der Behinderungen,

sondern sie behindern in großem Maße auch den Fortschritt, den wir bei der Umsetzung der Menschenrechtsagenda machen könnten. Wenn wir den Menschen keine Sicherheit geben können, und zwar nicht durch Gewehrläufe, sondern durch ernsthafte Entwicklungsbemühungen, und wenn diese Konflikte und Kriege nicht durch ernsthafte friedliche Konfliktlösungen eingedämmt werden, können alle unsere Bemühungen nicht die gewünschten Ergebnisse bringen.

Parlamentarische Initiative

Ich bin aus zwei Gründen hier in Deutschland. Zum einen, um an dieser sehr wichtigen Konferenz teilzunehmen, um zuzuhören und aus den Erfahrungen derjenigen zu lernen, die hierher gekommen sind. Zum anderen, um einen Aspekt der zuvor genannten technischen Zusammenarbeit zu verstärken.

Im Frühjahr dieses Jahres hat die Arabische Liga die Arabische Dekade für behinderte Menschen ausgerufen. Da ich weiß, dass die Verabschiedung eines solchen Dokuments nicht viel ändern wird, wenn es nicht aktiviert und umgesetzt wird, und dass Veränderung auf politischem Wege und durch Vorschriften und Gesetze in Gang gebracht werden muss, konnte ich bei dem Präsidenten der Vereinigung der Arabischen Parlamente erreichen, dass innerhalb der arabischen Parlamente parlamentarische Ausschüsse für Behindertenfragen eingesetzt wurden.

Um diesen Veränderungsprozess zu beschleunigen und die arabische Region auf den gleichen Stand zu bringen wie andere Regionen in der Welt und um die Kenntnisse der arabischen Parlamentarier zu diesem Thema zu erweitern, habe ich eine Reihe von Kontakten mit den politischen Strukturen und Parlamenten, vor allem in Europa, initiiert. Ziel dieser Zusammenarbeit ist es:

- durch Lernen, praktische Erfahrungen und direkte Kontakte, wo immer dies möglich ist, die Kenntnisse zu erweitern;
- einen Bezugsrahmen für die arabischen Parlamentarier in ihrer neuen Funktion als Gesetzgeber auf dem Gebiet Menschenrechte und Behinderung zu schaffen;
- die Unterstützung der Staatengemeinschaft bei der Entwicklung einer Kultur der Einbeziehung des Konzepts der Menschenrechte und der Gleichstellung in die arabischen Gesetze über Behinderungen zu gewinnen;
- diesen gesamten Prozess zu nutzen, um innerhalb der Region und auf allen Ebenen der Gesellschaft ein stärkeres Bewusstsein für das Thema Behinderung und Menschenrechte behinderter Menschen zu schaffen.

Ich hoffe, dass ich in den kommenden Tagen bei meinen Treffen mit Mitgliedern des Bundestages, den Beamten des Ministeriums, den Botschaftern der arabischen Länder ein umfassendes Programm zur Kapazitätsbildung in Gang setzen kann, das das Thema Behinderung fest in der Menschenrechtsagenda der arabischen Welt verankert.

Arbeitsgruppe 1

Thema: Schutz vor Eingriffen in die Selbstbestimmungsrechte behinderter Menschen – Wie kann die VN Konvention Menschen mit Behinderungen vor Zwangsunterbringung und Zwangsbehandlung schützen?



Moderatorin – Eva Ullrich

Bundesministerium für
Gesundheit und Soziale
Sicherung,
Referat: Gleichstellung
behinderter Menschen,
Grundsatzfragen der
Behindertenpolitik

Eva Ullrich: „Wir werden in dieser Arbeitsgruppe die Artikel 9 bis 12 des vorläufigen Textes der VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen besprechen. Beginnen möchte ich gerne mit Artikel 9. Zuerst werde ich Herrn Dr. Andreas Jürgens und anschließend Frau Tina Minkowitz (Stellvertretende Vorsitzende des Netzwerkes der “Users and Survivors of Psychiatry”) das Wort erteilen.“

Dr. Andreas Jürgens: „Meine Aufgabe ist es, Ihnen die Artikel 9 bis 12 näher zu bringen. Artikel 9 regelt die Gleichheit vor dem Gesetz und insbesondere Fragen der Rechts- und Geschäftsfähigkeit. Auf diesen Bereich werde ich schwerpunktmäßig eingehen. Es folgen dann Artikel 10 „Fragen der Freiheit und Sicherheit der Person“, Artikel 11 „Freiheit von Folter und Grausamkeit“ und schließlich Artikel 12 „Freiheit von Gewalt und Missbrauch“.

Dr. Andreas Jürgens

Mitglied des Landtags für
Bündnis 90/DIE GRÜNEN
in Hessen, Richter a.D. und
Autor zahlreicher Kom-
mentare im Betreuungs-
recht

Generell kann man sagen, dass die Vor-

schriften im Arbeitsgruppen-Entwurf der Konvention zum Teil relativ allgemein gehalten sind und an anderen Stellen sehr ins Detail gehen. Nach meinem Dafürhalten bleiben noch viele Fragen offen. Das kann möglicherweise auch nicht anders sein, weil die tatsächlichen Lebensverhältnisse der betroffenen Personen ebenso wie die Rechtsordnungen der einzelnen Länder außerordentlich unterschiedlich sind. Hinzu kommt, dass die Originalunterlagen in Englisch sind. Wir haben mittlerweile dankenswerter Weise eine Übersetzung des Sozialverband Deutschland e. V. (SoVD)¹. Es kann aber sein, dass einige Feinheiten der Texte, bei denen es sehr auf genaue Formulierungen ankommt, nicht immer ganz von der Übersetzung erfasst werden.

¹ Die Übersetzung des Sozialverband Deutschland e. V. (SoVD) ist im Internet abrufbar unter:
<http://www.netzwerk-artikel-3.de/un-konv/005.php>

Vorab möchte ich noch eine kurze Bemerkung machen. In allen Vorschriften der Konvention werden Verpflichtungen der Vertragsstaaten formuliert. Behinderte Menschen werden in der



Konvention in der Regel als “Persons with Disabilities” benannt, also als „Menschen mit Behinderungen“. Der Diskriminierungsmaßstab auf der anderen Seite, wird meist mit “the others” oder “other persons” beschrieben, also „die anderen“ oder „andere Personen“. Eine Formulierung, wie wir es aus der deutschen Rechtsprache kennen, dass von behinderten und den nicht behinderten Menschen die Rede ist, taucht nicht auf.

Beginnen wir mit **Artikel 9**. Dieser legt im ersten Absatz fest, dass behinderte Menschen als Individuen mit den gleichen Rechten vor dem Gesetz anerkannt werden, wie alle anderen Personen. Ein wichtiger Grundsatz, den wir aus dem deutschen Grundgesetz, Artikel 3 Absatz 1, kennen. Dort heißt es, „alle Menschen sind vor dem Gesetz“ gleich. Im Grunde genommen ist die Formulierung im Artikel 9 Absatz 1 eine Spezifizierung dieses Grundsatzes bezogen auf Menschen mit Behinderungen. Wichtig dabei ist, dass jedenfalls nach der deutschen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus diesem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz nicht folgt, dass tatsächlich alle Menschen gleichbehandelt werden müssen. Die Tatsache, dass z. B. ein blinder Mensch keinen Führerschein machen kann, wird nicht als Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz gesehen, weil es einen sehr guten sachlich rechtfertigenden Grund dafür gibt, dass Blinde nicht mit einem Kraftfahrzeug am Straßenverkehr teilnehmen dürfen. Das ist ein Beispiel dafür, wie aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz keine ausdrücklichen Maßnahmen z.B. für Unterstützungen abgeleitet werden können und auch nicht jede Ungleichbehandlung von vornherein ausgeschlossen ist. Ausgeschlossen ist danach lediglich jede willkürliche nicht durch sachliche Gründe gerechtfertigte Ungleichbehandlung. Die Bestätigung der gleichen Rechte für behinderte Menschen wie für nicht behinderte ist ein wichtiger Grundsatz, der allerdings durch die folgenden Regelungen konkretisiert werden muss.

Wichtiger ist deshalb für unsere Diskussion der Absatz 2. Danach erkennen die Staaten an, dass behinderte Menschen die gleiche vollständige Rechtsmacht haben wie andere auch. Ich habe hier mit Absicht die Formu-

lierung „Rechtsmacht“ gebraucht, die in der deutschen Rechtsprache sehr unspezifisch ist, weil die Originalformulierungen im Englischen lautet: „full legal capacity“, also wörtlich ins Deutsche übersetzt: „volle rechtliche Kapazität“ oder „volle rechtliche Möglichkeiten“. Das ist ein Beispiel dafür, wie schwierig es ist oder sein wird, in einer internationalen Konvention allgemein gültige Regeln festzuschreiben, weil die Rechtsordnungen der Staaten recht unterschiedlich sind. Nach dem von mir herangezogenen Wörterbuch für Rechtsenglisch wird „legal capacity“ übersetzt mit „Deliktsfähigkeit, Rechtsfähigkeit, Geschäftsfähigkeit“. Nach deutschem Recht bestehen zwischen all diesen Begriffen erhebliche Unterschiede. Alle drei Begriffe entsprechen nach dem gleichen Wörterbuch auch speziellen Ausdrücken in der englischen Rechtssprache. „Legal capacity“ ist daher offenbar ein allgemeiner Sammelbegriff für alle speziellen Formen von Rechtsmacht. Am ehesten wird wohl die Übersetzung „Geschäftsfähigkeit“ dem gemeinten gerecht. Diese Übersetzung wird auch dadurch plausibel, dass nach einer Fußnote zum Arbeitsgruppentext anerkannt wird, dass Kinder keine „full legal capacity“ haben und sie haben in der Tat auch im deutschen Recht keine volle Geschäftsfähigkeit.

Nach deutschem Recht sind „Rechtsfähigkeit“ und „Geschäftsfähigkeit“ unterschiedliche Konzepte. Eine „Rechtsfähigkeit“ bedeutet nichts anderes als die Fähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten zu sein. Sie steht jedem Menschen von Anfang an, mit der Vollendung der Geburt, zu und zwar ungeschmälert bis zum Tod. Die „Rechtsfähigkeit“ ist nicht, auch bei behinderten Menschen nicht, beschränkt. Sie ist auch nicht beschränkbar und war es auch vor der Betreuungsrechtsreform z.B. durch Entmündigung nicht, sondern sie besteht von Anfang bis zum Ende.

Davon sehr deutlich zu unterscheiden ist die sogenannte „Geschäftsfähigkeit“, also die Fähigkeit rechtlich erhebliche Willenserklärungen abzugeben, insbesondere Verträge abzuschließen. Um ein Beispiel zu nennen: wenn jemand, auch eine nicht geschäftsfähige Person z.B. ein Kind, Erbe wird, kann auch dieses minderjährige Kind Eigentümer sein. Es kann aber nicht dieses Eigentum ohne die Mitwirkung der gesetzlichen Vertreter auf jemand anderen übertragen. Die vertragliche Gestaltungsmöglichkeit ist also an die Geschäftsfähigkeit gebunden.

Deswegen vermute ich auch, dass mit „legal capacity“ hier „Geschäftsfähigkeit“ gemeint ist, wobei ich nicht sicher bin, dass sich die Begriffe hundertprozentig decken. Das ist deswegen von Bedeutung, weil bei der Frage der „Geschäftsfähigkeit“ sofort die Frage auftaucht, ob es auch nicht geschäftsfähige Personen gibt, und zwar nicht nur Minderjährige, sondern auch Volljährige aufgrund einer Behinderung. Es war in Deutsch-

land nach dem alten Recht der Entmündigung so, dass Menschen aufgrund einer geistigen Behinderung oder aufgrund einer psychischen Erkrankung entmündigt werden konnten und dadurch ihre Geschäftsfähigkeit verloren. Diese Möglichkeit gibt es seit 1992 im deutschen Recht nicht mehr. Es gibt keine Möglichkeit mehr, durch eine Entscheidung des Vormundschaftsgerichts jemanden die „Geschäftsfähigkeit“ zu nehmen, also ihn zu entmündigen. Es gibt aber nach wie vor eine Regelung darüber, dass auch erwachsene Menschen ausnahmsweise geschäftsunfähig sein können. Das ist nach § 104 des Bürgerlichen Gesetzbuchs der Fall, für eine Person, die „sich in einem Zustand krankhafter Störung der Geistestätigkeit befindet, sofern nicht der Zustand seiner Natur nach ein vorübergehender ist“. Das ist im Übrigen immer noch die Gesetzessprache aus dem Jahre 1900. Diese Personen können also nach deutschem Recht keine Verträge abschließen. Von einer solchen geschäftsunfähigen Person abgegebene Willenserklärungen sind ohne weiteres nichtig, sie haben keinerlei rechtliche Wirkung. Verstanden wird diese Regelung vor allem als Schutzvorschrift zugunsten kranker und behinderter Personen, die vor Übervorteilung geschützt werden sollen und nicht behinderungsbedingt eine Unzahl unsinniger Geschäfte eingehen sollen, an die sie dann gebunden wären. Die Vorschrift hat aber den Nachteil, dass auch sinnvolle und vernünftige Rechtsgeschäfte keine rechtliche Wirksamkeit erlangen können, weil sie von vornherein nichtig sind. Wir haben in Deutschland eine sehr lange Diskussion über dieses Recht der „Geschäftsfähigkeit“. Schon bei der Einführung des Betreuungsrechts 1992 hat der Gesetzgeber angekündigt, dieses Recht grundlegend zu reformieren. Die Reform steht immer noch aus. Möglicherweise wird die Diskussion in Deutschland über dieses Recht der Geschäftsfähigkeit durch die VN-Konvention einen neuen Schub bekommen.

Der Konventionsentwurf, um jetzt zum **Artikel 9** zurückzukommen, nennt weder eine Möglichkeit, jemandem die Geschäftsfähigkeit zu entziehen oder diese einzuschränken, wie dies früher bei der Entmündigung nach deutschem Recht der Fall war. Er nennt auch keine Voraussetzungen, nach denen einem behinderten Menschen aufgrund der Behinderung die Geschäftsfähigkeit fehlt, wie dies nach deutschem Recht der Fall sein kann, sondern er erwähnt nur, dass behinderte Menschen möglicherweise Unterstützung brauchen, um ihre volle Geschäftsfähigkeit ausüben zu können.

Interessant ist hierzu eine Anmerkung der EU. Die EU möchte diese Vorschrift gerne so fassen, dass, „relevante Entscheidungen unter anderem über einen Verlust oder eine Reduzierung der Geschäftsfähigkeit von einer kompetenten unabhängigen und unparteiischen Stelle – “authority“ im

Originaltext – getroffen werden“. Das bedeutet, die EU möchte, dass ausdrücklich die Möglichkeit aufgenommen wird, die volle „Rechtsmacht“, wie ich es untechnisch nenne, durch eine Entscheidung einer unabhängigen Stelle – nach deutschem Recht wäre das z. B. das Vormundschaftsgericht – zu reduzieren oder sogar ganz abzusprechen. Das finde ich bemerkenswert, weil das für Deutschland bedeuten würde, dass wir wieder zurück zum alten Recht der Entmündigung kämen, welche wir 1992 abgeschafft haben. Jedoch spricht auch die EU nicht von der Möglichkeit, dass einer erwachsenen Person durch das Gesetz selbst, ohne dass es einer Entscheidung einer unabhängigen Stelle bedarf, die Geschäftsfähigkeit eingeschränkt, reduziert oder sogar ganz abgesprochen werden darf, wie es nach deutschem Recht gemäß § 104 BGB der Fall ist.

Ich finde, wir sollten über die wie ich meine zentrale Frage im Zusammenhang mit Artikel 9 diskutieren, ob es sinnvoll und notwendig ist, dass behinderte Menschen z. B. aufgrund einer psychischen Erkrankung, oder einer geistigen Behinderung unter Umständen nicht in der Lage sind, Geschäfte in vollem Umfang selbstständig abzuwickeln, sondern dass es einer Regelung, wie es sie im deutschen Recht gibt und wie sie von der EU vorgeschlagen wird, bedarf. Nach der deutschen Regelung betrachten wir immer einzelne Personen und beurteilen, ob sie geschäftsfähig, einwilligungsfähig oder deliktsfähig sind. Möglicherweise ist der Ansatz in der VN Konvention vom Ergebnis her gedacht. Volle „Rechtsmacht“ könnte dann bedeuten, dass im Ergebnis das Recht die Voraussetzung schaffen muss, dass für behinderte Menschen die gleichen Möglichkeiten bestehen wie für nicht behinderte Menschen. Das wäre eine vom Grundsatz her völlig andere Denkweise als wir das bisher in Deutschland kennen.

Lesen wir Artikel 9 weiter. Nach dieser Vorschrift soll sichergestellt werden, dass behinderte Menschen die notwendige Unterstützung zur Wahrnehmung ihrer vollen Rechtsmacht bekommen. Diese Hilfe soll verhältnismäßig und auf die persönlichen Verhältnisse der Person zugeschnitten sein. Die notwendigen Entscheidungen sollen in einem gesetzlich festgelegten Verfahren unter Berücksichtigung gesetzlicher Schutzvorkehrungen getroffen werden. Das sind vernünftige und notwendige Regelungen und erinnert im weiten Umfang an unsere Verfahren zur Bestellung eines gesetzlichen Betreuers. In diesem Zusammenhang wird der englische Begriff „assistance“, „Assistenz“ gebraucht, den wir lediglich in Bezug auf körperbehinderte Menschen kennen. Assistenz ist eine nicht gesetzlich geregelte Vertretungsform bzw. Unterstützungsmaßnahme, die von sehr vielen unterschiedlichen Personen wahrgenommen werden kann. Wohingegen die Bestellung eines gesetzlichen Betreuers als gesetzlicher Vertre-

ter bedeutet, dass nur dieser für und gegen den Betroffenen rechtlich wirksam handeln kann. Wie diese Unterstützungsmaßnahmen genau aussehen sollen, ist in der VN-Konvention offen gelassen worden.

Ein weiterer Punkt im Artikel 9 ist, dass sichergestellt werden soll, dass behinderte Menschen Eigentum besitzen und erwerben können und dieses Eigentum auch geschützt werden soll. Das ist vom Grundsatz her nach deutschem Recht selbstverständlich. Wie bereits erläutert ist die Stellung als Eigentümer nur an die Rechtsfähigkeit gebunden, die jedem Menschen ohne weiteres unabhängig vom Alter, von Behinderung, vom Geschlecht oder von sonstigen Lebensverhältnissen zusteht. Deswegen können auch behinderte Menschen Eigentümerin und Eigentümer sein.

Ich möchte nun gern zu **Artikel 10** kommen. Dieser betrifft die **Freiheit und Sicherheit der Person**. Danach sollen die Staaten sicherstellen, dass behinderte Menschen das Recht auf Freiheit und Sicherheit haben – ohne Diskriminierung aufgrund der Behinderung – und, dass sie keinen ungesetzlichen oder willkürlichen Freiheitsentzug erleiden, sondern jeder Freiheitsentzug in Übereinstimmung mit dem Gesetz steht und nicht aufgrund der Behinderung erfolgt. Das ist das, was Herr Böcker vorhin meinte, dass eine „Freiheitsentziehung“ nicht allein aufgrund des Merkmals Behinderung erfolgen darf, sondern dass immer ein weiteres Merkmal hinzukommen muss, entweder eine nachgewiesene Straftat als Voraussetzung für eine Strafhaft oder eine Fremd- oder Eigengefährdung bei der Unterbringung nach Landesrecht (Psychischkrankengesetze, Unterbringungsgesetze). Eine zivilrechtliche freiheitsentziehende Unterbringung setzt ebenfalls eine besondere Gefahrenlage für die betroffene Person voraus, die anders nicht abgewendet werden kann. Außerdem garantiert schon das Grundgesetz, dass Freiheitsentziehungen nur aufgrund eines Gesetzes durch den Richter angeordnet werden dürfen. Allerdings war unter der Geltung des Grundgesetzes zunächst umstritten, ob mit Freiheitsentziehung im Sinne der Verfassung auch die zur Gefahrenabwehr oder nur die strafrechtliche Freiheitsentziehung in Untersuchungs- oder Strafhaft gemeint war. Das Bundesverfassungsgericht hat schon in den 50-iger Jahren entschieden, dass jede Entziehung der Freiheit durch einen Richter angeordnet werden muss. Seitdem stehen sämtliche Freiheitsentziehungen unter dem Vorbehalt einer richterlichen Entscheidung. Deshalb finde ich die Klarstellung, die die EU vorgeschlagen hat, wichtig. Sie will nämlich die Formulierung einfügen: „einschließlich jeder unfreiwilligen Unterbringung“. Damit wäre klar, dass Freiheitsentziehung nicht nur eine strafrechtliche, sondern auch eine zum Schutz der eigenen Person oder anderer meint.

Weiterhin sollen behinderte Menschen, denen die Freiheit entzogen wird, menschlich, mit Respekt und mit Rücksicht auf ihre behinderungsbedingten Bedürfnisse behandelt werden. Sie sollen Informationen erhalten über den Grund der Freiheitsentziehung und Zugang haben zu einer Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit. Auch das ist nach deutschem Recht weitgehend gewährleistet. Beschwerdemöglichkeiten gegen Unterbringungen bestehen in jedem Fall, unabhängig von der Frage der Geschäftsfähigkeit. Kritisiert wird gelegentlich, dass das Betreuungsrecht keine Regelungen darüber enthält, wie die von einem Betreuer veranlasste Unterbringung durchzuführen, wie also der Betreute in dieser Zeit zu behandeln ist. Deshalb wäre es sinnvoll, dass auch im deutschen Recht eine Regelung eingeführt wird, wonach Menschen mit Respekt und Rücksicht auf ihre behinderungsbedingten Bedürfnisse behandelt werden müssen. Eine solche ausdrückliche Regelung fehlt im deutschen Zivilrecht, nur im öffentlichen Unterbringungsrecht haben sich ähnliche Richtlinien herausgebildet.

Schließlich fordert der Konventionsentwurf eine Entschädigung für den Fall der ungesetzlichen Freiheitsentziehung. Für den Fall ungerechtfertigter Strafhaft sieht das deutsche Recht Entschädigung vor. Etwas Vergleichbares, eine automatische Entschädigung gibt es bei der öffentlich-rechtlichen Unterbringung jedoch nicht. In diesem Bereich gibt es nur eine verschuldensabhängige Haftung derjenigen, die jemanden ungesetzlich untergebracht haben. Sollte dies in der VN-Konvention gemeint sein, so müsste an dieser Stelle das deutsche Recht nachgebessert werden.

Gehen wir zu **Artikel 11** des Konventionsentwurfs. Dieser betrifft **die Freiheit von Folter und Grausamkeit, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung**. Die Staaten schützen nach Absatz 1 behinderte Menschen vor solchen Maßnahmen und durch alle effektiven gesetzlichen, administrativen, gerichtlichen, erzieherischen und anderen geeignete Maßnahmen.

Interessanter als diese allgemeine Regelung ist aber der Absatz 2. Danach sollen die Staaten verbieten und behinderte Menschen wirksam davor schützen, dass sie medizinischen oder wissenschaftlichen Experimenten unterzogen werden, ohne dass eine freie und informierte Zustimmung ("informed consent") der betroffenen Person vorliegt. Dies entspricht im Grundsatz den Regelungen im deutschen Arzneimittel- oder Medizinproduktegesetz. Dort setzt eine klinische Prüfung von Arzneimitteln an Menschen neben verschiedenen anderen Sicherheitsbestimmungen voraus, dass die Teilnehmer solcher Tests nach entsprechender Aufklärung eines Arztes über die damit verbundenen Risiken freiwillig

zugestimmt haben. Ein gesetzlicher Vertreter kann nicht für die betroffene Person einwilligen, so dass bei sogenannten „nicht-einwilligungsfähigen“ Personen klinische Experimente ausgeschlossen sind. Personen, denen die Freiheit entzogen ist, dürfen ohnehin nicht in eine klinische Prüfung einbezogen werden. Es gibt allerdings eine Ausnahme nach deutschem Recht für den sogenannten Heilversuch, die wahrscheinlich auch für die weitere Diskussion im Zusammenhang mit der VN Konvention bedeutsam ist. Wenn nämlich ein Medikament gerade an einer Person getestet werden soll, die an der Krankheit leidet, zu deren Behebung dieses Arzneimittel entwickelt wurde, dann kommt auch eine Einwilligung durch den gesetzlichen Vertreter in Betracht. Das Gleiche gilt auch für einen gesetzlichen Betreuer, der für eine betreute Person einwilligen kann. Sinn der Regelung (§ 42 Arzneimittelgesetz) ist die Überlegung, dass einem Patienten ein möglicher Heilungserfolg nicht vorenthalten werden sollte, nur weil die Zulassung eines Medikaments noch nicht erteilt wurde. Vor allem beim Behandlungsversuch bisher unheilbarer Krankheiten kommt dies in Betracht. Nicht davon umfasst ist, was wir im Zusammenhang mit der Diskussion über die Menschenrechtskonvention zur Biomedizin vor einigen Jahren diskutiert haben, nämlich die sogenannte fremdnützige Forschung. Also Forschung, die nicht der eigenen Person, sondern nur anderen fremden Personen dient. Diese kann auch nach deutschem Recht nur mit der wirksamen Einwilligung der betroffenen Personen erfolgen. Auch nach der VN-Konvention wäre eine derartige Forschung verboten. Das heißt, das was der Europarat nach dem Bioethikübereinkommen für zulässig hielt, wäre nach meiner Beurteilung nach der VN-Behindertenrechtskonvention unzulässig.

Weiterhin sollen behinderte Menschen nach dieser Regelung auch geschützt werden vor erzwungenen Interventionen oder Unterbringungen, die auf eine Korrektur, Verbesserung oder Linderung einer Schädigung abzielen. Zwangsbehandlung und Freiheitsentziehung zur Behandlung sollen hierdurch ausgeschlossen werden. Diese Regelung will die EU gestrichen haben. Nach einer Fußnote im Text der Experten-Arbeitsgruppe erwägen auch einige ihrer Mitglieder, eine Zwangsbehandlung oder Unterbringung mit dem Ziel der Behandlung mit einem wirksamen gesetzlichen Verfahren und Schutzvorkehrungen zuzulassen.

Letzteres ist auch nach deutschem Recht der Fall. Ein Betreuer kann den Betreuten nicht nur unterbringen, wenn die Gefahr besteht, dass er sich selbst tötet oder einen erheblichen gesundheitlichen Schaden zufügt (also wegen der typischen Eigen- oder Fremdgefährdung), sondern auch, wenn eine Untersuchung oder Heilbehandlung des Betroffenen notwendig ist und ohne die Unterbringung nicht durchgeführt werden kann, weil dem

Betroffenen krankheits- oder behinderungsbedingt die Einsicht in die Krankheit oder Behandlungsbedürftigkeit fehlt. Dies ist Ausdruck des Grundsatzes, dass der Betreuer zum Wohle des Betroffenen notfalls auch gegen dessen Willen eingreifen muss. Unter engen gesetzlichen Voraussetzungen mit wirksamen Überprüfungsmechanismen ist dies meines Erachtens nach nicht zu beanstanden und besser, als diejenigen ohne Hilfe zu lassen, die sich wegen einer in der Regel psychischen Krankheit gegen eine notwendige Behandlung sperren. Nach deutschem Recht kann der Betreuer eine Unterbringung nur mit Zustimmung des Vormundschaftsgerichts vornehmen. In dem Genehmigungsverfahren sind wiederum umfangreiche Sicherungsrechte eingebaut, wie z. B. Begutachtung durch einen unabhängigen Sachverständigen, Anhörung des Betroffenen und nahestehender Personen.

Die letzte Vorschrift, die uns hier beschäftigen wird, ist der **Artikel 12** des Konventionsentwurfs. Dieser betrifft den **Schutz vor Gewalt und Missbrauch**. Hier wird in Absatz 1 zunächst festgestellt, dass behinderte Menschen einem höheren Risiko ausgesetzt sind, Gewalt, Verletzung, Missbrauch, Misshandlung, Vernachlässigung oder Ausbeutung einschließlich sexueller Ausbeutung oder Missbrauch zu erfahren. Die Staaten sollen alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um dem entgegenzuwirken. Sie sollen auch vorbeugende Maßnahmen ergreifen und behinderte Menschen und ihre Familien entsprechend unterstützen. Das ist wie ich finde vernünftig und unproblematisch.

Problematisch finde ich allerdings den Absatz 4. Danach sollen die Staaten sicherstellen, dass alle Einrichtungen und Programme, private wie öffentliche, wo behinderte Menschen getrennt von anderen zusammenkommen, wirksam überwacht werden, um Gewalt und Missbrauch vorzubeugen. Das kann natürlich schnell zu einer Sonderbewachung in Sondereinrichtungen führen und einer wirksamen Gleichstellung entgegenwirken. Dies gilt jedenfalls für Verhältnisse in Ländern mit allgemein gut funktionierenden rechtsstaatlichen Prinzipien und wirksamen Sicherheitsbehörden, wo der Sicherheitsstandard unabhängig von der Frage der Behinderung und von Schonräumen gewährleistet ist.

Ergänzt werden die Regelungen schließlich durch die Verpflichtung, bei erlittener Gewalt oder Missbrauch alle geeigneten Maßnahmen zur Wiederherstellung und Wiedereingliederung zu ergreifen und Fälle von Gewalt aufzuzeichnen, zu untersuchen, zu verfolgen und eine wirksame juristische Abwicklung sicherzustellen. All dies sind rechtsstaatliche Selbstverständlichkeiten, die nur zu begrüßen sind.

Ich denke, wir haben ausreichend Stoff zur Diskussion und ich darf mich erst einmal für Ihre Aufmerksamkeit bedanken.“

Eva Ullrich: „Vielen Dank Herr Dr. Jürgens. Ich möchte nur eine Klarstellung anfügen. Es ist richtig, dass von der EU vorgeschlagen worden ist, die Frage der Zwangsbehandlung und Freiheitsentziehung in Artikel 11 Absatz 2 zu streichen, aber nur weil sie dort unter dem Folterverbot stand. Es war eindeutig, dass es nicht möglich war, Zwangsbehandlung und Zwangsunterbringung ausnahmslos zu verbieten. Die EU ist jedoch überzeugt, dass Folter ausnahmslos verboten sein muss. Daher schlägt die EU vor, die Zwangsbehandlung in Artikel 10 und die Zwangsunterbringung in Artikel 12 mit den notwendigen Ausnahmeregelungen zu regeln. Jetzt möchte ich Frau Tina Minkowitz das Wort geben.“

Tina Minkowitz, Users and Survivors of Psychiatry: „Vielen Dank, dass Sie mir die Gelegenheit geben, hier zu sprechen. Das World Network for Users and Survivors of Psychiatry war eine der führenden Organisationen, die den Wortlaut des Vorschlags der Experten-Arbeitsgruppe zu Artikel 9, 10, 11 und 12 der Konvention zur Rechtsfähigkeit sowie zu Zwangsbehandlung und Zwangsunterbringung befürwortet haben. Als Hintergrund für die Diskussion möchte ich Ihnen mitteilen, was unsere Gründe dafür waren.

Wir sind der Auffassung, dass alle behinderten Menschen das Recht haben müssen, für sich selbst zu entscheiden. Kein behinderter Mensch möchte, dass er vor sich selbst oder vor anderen geschützt wird. Wir Menschen mit psychosozialen Behinderungen sind der Auffassung, dass unser Wille zu respektieren ist. Wir mögen Hilfe wollen, wir mögen Hilfe akzeptieren, aber unerwünschte Hilfe ist keine Hilfe mehr. Deshalb ist es für uns sehr wichtig, dass wir volle Rechtsfähigkeit haben. Auch Menschen mit intellektuellen Behinderungen wollen nicht vor sich selbst geschützt werden. Sie möchten Unterstützung bei der Entscheidungsfindung, aber sie wollen nicht, dass ihnen jemand anderes vorgesetzt wird, der sie daran hindert, selbst zu entscheiden. Die EU hat vorgeschlagen, dass Artikel 10 folgendermaßen lauten sollte: „dass ... Freiheitsentzug ... in keinem Falle ausschließlich wegen der Behinderung erfolgt“. Diese Formulierung würde im Grunde genommen bedeuten, dass Behinderung als Faktor benutzt werden kann, um einer Person die Freiheit zu entziehen, was eindeutig eine Diskriminierung ist. Wir meinen nicht, dass Behinderung jemals ein Grund für den Entzug der Freiheit sein sollte.

Nun zu dem Artikel über Folter. Wir halten es für sehr wichtig, dass die Zwangsbehandlung von behinderten Menschen als eine Form der Folter anerkannt wird. Ich glaube nicht, dass es einen großen Unterschied gibt zwischen „Folter und Gewalt“ oder „Missbrauch“, denn ich meine, dass es auch für „Gewalt und Missbrauch“ keine Rechtfertigung gibt. Deshalb trat

das World Network for Users and Survivors of Psychiatry dafür ein, dass die Bestimmung über Zwangsbehandlung sowohl in den Artikel über „Folter“ als auch in den Artikel über „Gewalt und Missbrauch“ aufgenommen wird. Ich habe in einem Artikel das Argument entwickelt, dass Zwangsbehandlung Folter ist, weil sie der juristischen Definition von Folter entspricht, und ein anderer Aktivist der Behindertenbewegung aus Kanada, Gregor Walbring, hat ähnliche Artikel verfasst, in denen Zwangsbehandlungen von behinderten Menschen mit Folter gleichgesetzt werden. Gregor bezieht sich nicht nur auf Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen. Er stellt mehr auf die Behandlung selbst ab, durch die versucht wird, die Identität des behinderten Menschen zu verändern und ihn zu einem Nicht-Behinderten zu machen. Vielen Dank.“

Eva Ullrich: „Vielen Dank. Ich möchte jetzt gerne Artikel 9 bis 12 nacheinander aufrufen und Sie bitten, zunächst generelle Anmerkungen zu machen und dann bestimmte Fragen stellen. Beginnen wir mit **Artikel 9.**“

Klaus Lachwitz: „Ich möchte als Berichterstatter dieser Arbeitsgruppe noch eine allgemeine Bemerkung machen. Wenn es dabei bliebe, dass

Klaus Lachwitz

Seit 1981 Justiziar und seit vielen Jahren stellvertretender Bundesgeschäftsführer der Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung.

Menschen mit Behinderungen in Teilbereichen weiterhin als unfähig oder als beschränkt fähig angesehen werden, also prozessunfähig, einwilligungsunfähig, geschäftsunfähig, diese Defizitbetrachtung, dann brauchen wir eigentlich in diesem Bereich keine neue Konvention, denn das steht bereits in der Deklaration von 1971².

Wir würden uns keinen Schritt weiterbewegen und im Grunde genommen das festschreiben, was vor 30 Jahren bereits definiert wurde. Was wir eigentlich wollen ist, dass von dieser Konvention eine Signalwirkung für die Zukunft ausgeht. Dieses Signal soll vor allen Dingen sein, dass alle Menschen gleich sind, dass Behinderungen auch untereinander gleich behandelt werden und dass man sich wirklich Gedanken machen muss, ob es noch notwendig ist, Menschen wegen eingeschränkter oder beschränkter Geschäftsfähigkeit beispielsweise vom Rechtsverkehr auszuschließen. Der Grundgedanke besteht darin, so etwas wie “Supported De-



² Deklaration über die Rechte von geistig behinderten Personen, VN General Versammlung Resolution 2856 (XXVI) vom 20. Dezember 1971

cision Making“ (Unterstützte Entscheidungsfindung) einzuführen. Es muss also viel mehr dafür getan werden, um den Willen der Menschen zu erforschen, um diesen Willen als Leitlinie für die Entscheidung zu nehmen. Das bedeutet durchaus, dass unser im internationalen Vergleich recht modernes Betreuungsrecht in ein Assistenzrecht umgewandelt werden müsste.“

Eva Ullrich: „Danke. Ich möchte dann tatsächlich die Frage stellen. Soll es die Möglichkeit geben durch ein gesetzlich festgelegtes Verfahren die Geschäftsfähigkeit abzusprechen oder zu beschränken bzw. bedarf es in bestimmten Fällen einer Betreuung? Wenn ja, wie sollte das in einer Konvention formuliert und ausgestaltet werden? Derzeit ist in der Behindertenrechtskonvention von einer „kompetenten, unabhängigen und unparteiischen Autorität“ die Rede.

Brigitte McManama: „Ich war drei Jahre lang als Enthospitalisierungsbeauftragte des Landes Sachsen-Anhalt tätig und habe danach eine Behinderteneinrichtung für geistig behinderte Menschen aufgebaut. Bezüglich der Frage, ob eine Betreuung, Assistenz, Fürsprache oder wie man es auch bezeichnen möchte, notwendig ist, bin ich der Meinung, dass es für geistig behinderte Menschen unerlässlich ist, dass sie jemanden individuell an ihrer Seite haben, der für ihre Rechte oder die Wahrnehmung ihrer Rechte einsteht oder zur Verfügung steht. Für mich ist nicht die Frage relevant, ob es nötig ist, sondern wie und wer diese Rechte, diese Aufgaben oder diesen Beistand wahrnimmt und welche Rechtsgrundlage, welchen Schutz und auch welche Kontrollmöglichkeiten dafür bestehen. Dies ist besonders wichtig, da geistig behinderte Menschen vielleicht mehr noch als Menschen mit seelischen Erkrankungen oder Ausnahmezuständen dafür prädestiniert sind, Ausbeutung oder Missbrauch ausgeliefert zu sein.“

Dr. Andreas Jürgens: „Ich möchte darauf hinweisen, dass die Konvention im Artikel 9 (c) zwar erwähnt, dass wesentliche Entscheidungen nur in Übereinstimmung mit einem gesetzlich festgelegten Verfahren erfolgen dürfen, es jedoch völlig offen bleibt, welche Entscheidungen das sein sollen. Gemeint sein kann nach meinem Dafürhalten nicht die Entscheidung der betroffenen behinderten Personen, sondern gemeint sein muss eine andere wesentliche Entscheidung. Weiterhin bleibt offen, von wem diese Entscheidung zu treffen ist. Ich will damit nur sagen, dass die Regelungen teilweise sehr allgemein bleiben und an anderen Stellen wieder sehr konkret werden. Wenn man ein gesetzliches Verfahren aufnimmt und nicht sagt wofür, bleibt es letztlich den Einzelstaaten überlassen zu interpretieren, was damit eigentlich gemeint sein soll. Das ist ein erhebliches Manko dieser Regelung. Diesbezüglich ist die EU ehrlicher, ob richtiger weiß ich nicht, weil sie eindeutig von einer gerichtlichen Entscheidung zur Ein-

schränkung, also zur Reduzierung oder Absprechung der Geschäftsunfähigkeit spricht.

Ich möchte in diesem Zusammenhang vielleicht ein Beispiel von einem geistig behinderten Menschen erwähnen. Der kam eines Tages freudestrahlend nach Hause und sagte, er sei für einen Buchclub geworben worden und das sei ein richtiges Schnäppchen, da es nichts kosten würde, weil es würde ja vom Konto abgebucht. Dass Kontoabbuchungen auch einen Geldverlust bedeuten, war ihm nicht klar. Die einzige Möglichkeit sich von diesem Vertrag wieder zu lösen, war sich auf die Geschäftsunfähigkeit zu berufen. Es war bei diesem Fall sehr umstritten, ob er wirklich geschäftsunfähig war. Ein weiterer Fall aus der Rechtsprechung handelt von einer manisch depressiven Person, die überall in der Welt Segelyachten bestellte, aber nie im Leben dafür auch nur eine müde Mark hätte zahlen können. Ich will damit nur sagen, wir sollten nicht so tun, als gäbe es keine Problemgebiete in diesem Zusammenhang und wir sollten auch nicht offen lassen, wie wir dies in den Griff bekommen wollen. Nur zu schreiben, wie es die VN-Konvention tut, dass es Regelungsbedürftiges gibt und dass dieses im richtigen Verfahren geregelt werden muss, ohne festzulegen, was eigentlich geregelt werden soll, halte ich für den falschen Weg.“

Eva Ullrich: „Wäre dieser Teilnehmerkreis denn mit einer Formulierung einverstanden, die, wie zum Beispiel von der EU formuliert, den Verlust oder die Reduzierung der Geschäftsfähigkeit („legal capacity“) durch eine kompetente unabhängige Autorität nach einem gesetzlich festgelegten Verfahren unter Wahrung der gesetzlichen Schutzbestimmungen zulässt?“

Tina Minkovitz: „Ich möchte gerne zuvor noch einige Bemerkungen zu der Frage machen, ob behinderte Menschen geschützt werden sollen.

Ich denke, dass es in der Hauptsache darum geht, dass Entscheidungen nicht gegen den Willen der Betroffenen gefällt werden. Meiner Meinung nach ist es problematisch, wenn die einzige Möglichkeit, ein schlechtes Rechtsgeschäft für jemanden rückgängig zu machen, darin besteht, den Betroffenen als rechtunfähig zu behandeln. Ich meine, dass wir dieses soziale Problem eher flexibel handhaben und behinderte Menschen nicht automatisch einschränken sollten. Meine Organisation, und ich glaube auch alle anderen beteiligten Behindertenverbände, möchten nicht, dass es bei dieser Konvention um die Einschränkungen für Menschen mit Behinderungen geht: Wir wollen, dass die Konvention von dem ausgeht, was wir behinderte Menschen für uns selbst wollen. Manchmal möchten behinderte Menschen Unterstützung bei der Entscheidungsfindung, aber sie wollen nicht eingeschränkt werden.

Ich habe noch einen Punkt zu Artikel 9 Absatz 1. In der jetzigen Form stellt er lediglich eine Wiederholung von Artikel 7 „Gleichheit und Nicht-

diskriminierung“ dar. Daher glaube ich, dass er wahrscheinlich geändert werden wird. Ich denke, es wäre sinnvoller, hier einzufügen „jedermann hat das Recht, überall als rechtsfähig anerkannt zu werden“, wie es auch in dem Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte und in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung steht. Dieses Recht bezieht sich sehr direkt auf die Rechtsfähigkeit und ist spezifischer als die allgemeine Aussage „Gleichheit vor dem Gesetz“

Ernst von Kadorf, Lehrstuhlinhaber am Institut für Rehabilitationswissenschaften der Humboldt Universität Berlin: „Ich habe eine Anmerkung zu der Frage, welche die Institution oder Autorität die Geschäftsfähigkeit beschränken sollte. Nach meiner Meinung sollte es weder ein Richter oder eine Richterin sein, die nach gesundem Menschenverstand, das heißt der Durchschnittsmeinung der Bevölkerung entscheidet, noch ein Experte oder eine Expertin, die nach einem psychiatrischen oder sonderpädagogischen Gutachten entscheidet. Es müsste vielmehr eine, zwar vom Staat finanzierte, aber dennoch unabhängige Einrichtung sein, in der sowohl Betroffene als auch informierte Laien aus der Gesellschaft vertreten sind. Ich denke ein bisschen an das in Österreich entwickelte „Sachwaltermodell“, welches dort in der Psychiatrie gut funktioniert.“

Ottmar Miles-Paul, Journalist: „Ich unterstütze das von der Kollegin aus den USA angesprochene Prinzip, dass keine Regelung zu Lasten der behinderten Menschen gehen darf. Wir haben allzu oft erlebt, dass Schutzargumente angeführt wurden, um behinderten Menschen Rechte zu verweigern. Es sollte Unterstützung im Sinne einer Entscheidungshilfeassistenz geleistet werden. Überhaupt scheint mir Assistenz der Schlüssel zu sein, der sich durch das ganze System zieht. Es besteht immer die Frage, welche Hilfe man gibt und wo diese Hilfe gebraucht wird. Unterstützung heißt, behinderte Menschen nicht einschränken, sondern in ihrem Interesse Handeln und ihnen die Unterstützung geben, die sie benötigen, um wirklich frei agieren können.“

Celia Reed, Ministerium für Arbeit und Soziales, Großbritannien: „Ich glaube die Frage, welche Entscheidungen die derzeitige Formulierung im Auge hat, ist eine interessante Frage. In der jetzigen Form ginge es um alle Entscheidungen. Zum Beispiel darum, was der Betreffende zum Mittagessen bekommt. Mein Hauptaugenmerk bei diesem Artikel gilt der Definition der zuständigen Stelle. Ist das ein Arzt oder ein Gericht? Und wie werden Entscheidungen im täglichen Umgang mit dem behinderten Menschen in der Praxis getroffen?“

Patrick Monod-Gayraud, Interministerielle Delegation für Menschen mit Behinderungen, Frankreich: „In Frankreich ist das System der

Vormundschaft in einer Krise. Wir brauchen ein Vormundschaftsgesetz. Aber seit fünf Jahren sitzen Juristen an der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs. Schon im letzten Jahr hätte darüber abgestimmt werden sollen und vielleicht wird jetzt im nächsten Jahr darüber abgestimmt. Das Hauptproblem in Frankreich ist die Verwaltung des Vermögens und nicht das soziale Leben des Betroffenen. Oft ist der Betreuer ein Familienangehöriger. Wir meinen aber, dass der Betreuer lieber kein Familienmitglied sein sollte, sondern dass die Familie sehr enge Verbindungen zum Betreuungssystem haben und dass das Gericht stärker in den Prozess einbezogen sein sollte. Ich glaube, dass das ein sehr wichtiges, aber auch ein sehr kompliziertes Thema ist und dass die Position der EU einen guten Ausgangspunkt für eine Lösung in New York bietet. Vielen Dank.“

Eva Ullrich: „Ich freue mich, dass wir nun in eine Diskussion über die konkreten Formulierungen eintreten. Wir brauchen diese Rückmeldungen sowohl von den Betroffenen als auch von den Partnern in der EU und wünschen uns natürlich, dass wir noch viel mehr dieser Rückmeldungen im laufenden Prozess erfahren.“

Klaus Lachwitz: „Mich hat die Bewertung von Dr. Andreas Jürgens sorgenvoll gestimmt, dass der EU-Vorschlag, wie er jetzt angedacht ist, letztlich auf eine Art Wiedereinführung der Entmündigung hinausläuft. Das wäre ein absoluter Rückschritt und hierbei sollte man erwähnen, dass unser Betreuungsrecht eigentlich einen ganz anderen Weg geht. Die Anordnung einer Betreuung führt prinzipiell nicht zum Verlust der Geschäftsfähigkeit, sondern sie belässt dem Menschen die Fähigkeit Entscheidungen zu treffen. Nur wenn ein sogenannter Einwilligungsvorbehalt eingerichtet wird, gilt etwas anderes. Der Gesetzgeber hat das ganz bewusst in dieser Schrittfolge geregelt, um die Eigenständigkeit des Menschen soweit wie möglich zu erhalten. Außerdem haben wir seit zwei Jahren eine Regelung, die besagt, dass sogenannte Alltagsgeschäfte des täglichen Lebens auch dann vorgenommen werden können, wenn jemand geschäftsunfähig ist. Diese Möglichkeit hat man dem Gesetzgeber abgerungen und sie würde durch eine verkürzte EU-Position gefährdet werden. Ich sage noch einmal, die internationale Behindertenbewegung erwartet von Artikel 9 ein eindeutiges Signal dafür, dass Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen, die als psychisch Kranke bezeichnet werden, endlich Zugang zu allen Entscheidungen erhalten, vor allem zu Entscheidungen, die sie selbst betreffen.“

Dr. Andreas Jürgens: „Ich glaube die Grundfrage, vor der wir bei Fragen der Geschäftsfähigkeit immer stehen, ist schlicht und ergreifend: ist jeder menschliche Wille, egal wie er begründet wurde, in gleicher Weise schützenswert, unabhängig von allen äußeren Umständen, in denen er sich ent-

wickelt hat? Oder gibt es Willen von Menschen, die sich gebildet haben, denen wir die rechtliche Wirkung versagen müssen, weil sie in der Willensbildung krankheitsbedingt oder behinderungsbedingt Fehler aufweisen? Das ist eine ganz schwierige Frage, weil natürlich in einer freiheitlichen Ordnung die Frage, ob einem Willen rechtliche Wirkung zukommt oder nicht, nicht danach abgegrenzt werden kann, ob die Entscheidung richtig oder falsch oder vernünftig oder unvernünftig ist. Auch falsche Entscheidungen von geschäftsfähigen Personen sind rechtlich geschützt und haben rechtliche Wirkung, selbst wenn sie völlig unvernünftige Geschäfte betreffen, die nie erfüllt werden könnten. Wir haben nur zwei Möglichkeiten, entweder wir sagen, jeder Wille egal wie er entwickelt worden ist, hat immer und in gleichem Umfang eine rechtliche Wirkung. Das scheint mir das Konzept zu sein, was hinter der VN-Konvention steht. Oder wir akzeptieren, dass es Willensmängel gibt, die auch rechtliche Wirkung haben müssen, so wie es § 104 BGB beschreibt „in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustande krankhafter Störung der Geistestätigkeit“. Gleichzeitig aber akzeptiert die VN-Konvention Einschränkungen der Geschäftsfähigkeit bei Kindern. Im übrigen bleibt offen, wer in welchem Zusammenhang welche Entscheidungen zu treffen hat. Das muss meines Erachtens konkretisiert werden.“

Tina Minkovitz: „Ich möchte verschiedene Punkte ansprechen. Zum einen ist es etwas beunruhigend zu hören, dass nicht alle Willensäußerungen von Menschen gleich sind, und dass es einige gibt, die aufgrund einer Behinderung nicht anerkannt werden können. Ich denke, dass es bei der Konvention insgesamt darum geht anzuerkennen, dass alle Menschen gleich sind. Jeder Mensch macht in jeder Minute seines Lebens von Wahlmöglichkeiten Gebrauch. Wie kann man also sagen, dass Behinderung in irgendeiner Weise ein Grund sein kann, ihm das Recht zu nehmen, dies zu tun. Ebenso wie ein Rollstuhlfahrer auf Barrierefreiheit angewiesen ist, um ein Gebäude betreten und verlassen zu können, müssen für Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen die rechtlichen Barrieren abgebaut werden, damit wir selbst unsere Entscheidungen treffen können. Wir müssen die Einschränkung der Geschäftsfähigkeit als rechtliche Barriere betrachten, dann verstehen wir auch, warum es ein Behinderungsthema ist und warum es inakzeptabel ist. Wir müssen das Gesetz so ändern, dass es behinderte Menschen wahrnimmt und sie alle einbezieht.“

Meine Kollegin, Frau Amita Danda, hat einen Artikel geschrieben, der auf der nächsten Sitzung des Ad Hoc Ausschusses verteilt werden wird und in dem sie argumentiert, dass das Konzept der Rechtsfähigkeit angeborene Fähigkeiten privilegiert und es deshalb so angelegt ist, dass es eine Diskriminierung aufgrund der Behinderung und der Art der Intelligenz darstellt.

³ Der „Internationale Disability Caucus“ ist ein Zusammenschluss von 35 internationalen, regionalen und nationalen Nichtregierungsorganisationen, welche die Rechte behinderter Menschen aus allen Regionen der Welt vertreten.

Wir haben auch einige Probleme damit, dass der Text der Experten-Arbeitsgruppe nicht eindeutig ist. Uns gefällt insbesondere Absatz c von Artikel 9 nicht, weil er bedeuten könnte, dass Entscheidungen getroffen werden können, die für den behinderten Menschen nachteilig sind. Der "International Disability Caucus"³ hat sich damit befasst und versucht diese Unklarheit durch eine Formulierung zu beseitigen, die besagt, dass alle Menschen respektiert werden müssen und gleichermaßen das Recht haben müssen, ihre Rechtsfähigkeit wahrzunehmen. Ich möchte jeden der möchte einladen, mit mir über den Vorschlag des "International Disability Caucus" zu sprechen."

Patrick Monod-Gayraud: „Nur eine Frage, Frau Minkovitz, glauben Sie wirklich, dass geistig behinderte Menschen unter keinen Umständen Schutz brauchen?“

Tina Minkovitz: „Ich meine, dass der Begriff Schutz irreführend sein könnte, weil er bedeutet, dass wir Menschen mit Behinderungen vor uns selbst geschützt werden müssen und jemand anderes Entscheidungen für uns treffen soll. Dies kann mit oder ohne Zustimmung geschehen. Ich glaube, Assistenz ist ein besseres Konzept, insbesondere für Menschen mit intellektuellen Behinderungen. Jemand braucht vielleicht Assistenz, um in seinem Leben Selbstbestimmung voll zu verwirklichen, um die Möglichkeiten, die er hat, wirklich voll auszuschöpfen. Aber das Wort Schutz ist herablassend. Es stellt jemanden unter die Bevormundung oder die Aufsicht einer anderen Person und so möchte niemand leben.“

Patrick Monod-Gayraud: „Dies ist eine sehr komplizierte Angelegenheit, wie jedermann weiß. Wenn wir in Frankreich beispielsweise der Auffassung sind, dass eine Betreuung weniger oft einem Familienmitglied übertragen werden sollte, dann ist dies so, weil wir gesehen haben, dass häufig Familienangehörige behinderten Menschen das Recht auf Eigentum entziehen. Ich glaube, dass bestimmte Menschen ein Mindestmaß an Schutz brauchen, und es ist unfair zu meinen, dass jeder Mensch und insbesondere geistig behinderte Menschen so leben können wie Sie und ich. Es gibt bestimmte Situationen, wo sie Hilfe brauchen.“

Eva Ullrich: „Ich möchte das jetzt gerne hier abschließen, da ich glaube, dass die unterschiedlichen Positionen klar geworden sind, und möchte jetzt gerne zu Artikel 10 übergehen. Wieder zunächst mit der Frage nach generellen Anmerkungen?“

Ottmar Miles-Paul: „Auf der Konferenz von „Disabled Peoples' International“⁴ in Kanada haben die Botschafter von verschiedenen Nationen über die Behindertenrechtskonvention berichtet. Mir hat sehr gut die Position des neuseeländischen Vertreters gefallen, der die Tatsache, dass

⁴ "Disabled Peoples' International" ist ein Netzwerk von nationalen Behindertenverbänden oder -organisationen, gegründet um die Menschenrechte behinderter Menschen durch Herstellung von Chancengleichheit und Partizipation zu fördern, <http://www.dpi.org>

behinderte Menschen in Behinderteneinrichtungen leben müssen, als eine Verletzung der Menschenrechte darstellte. Für mich ist daher die Frage, handelt es sich in Artikel 10 auch um Einweisungen in Einrichtungen? Allein die Tatsache, dass jemand heutzutage überhaupt noch in einer Behinderteneinrichtung leben muss, weil Alternativen fehlen, ist katastrophal. Wären also Beispiele, wie der Fall in Kassel 2003, wo das Sozialamt entschied, dass eine Person die 10 Jahre mit ambulanter Unterstützung zu Hause wohnte und nun in ein kostengünstigeres Altenheim umziehen muss, von Artikel 10 erfasst? Die Diskussion um die Umstrukturierung der Behindertenpolitik in diesem Bereich, der Vorrang der ambulanten Unterstützung und die Wünsche und Wahlrechte der Betroffenen gehören für mich zu der Diskussion um Freiheitsrechte dazu.“

Klaus Lachwitz: „Ich glaube, für diese Diskussion ist die Erkenntnis notwendig, dass es sich um ein internationales Menschenrechtsinstrument handelt und dass ganz unterschiedliche Ansätze und Probleme berücksichtigt werden müssen. Zum Beispiel ist in Osteuropa das Problem der Verwahrung von Menschen in Großeinrichtungen sehr problematisch. Dabei geht es gar nicht so sehr um die Frage der Zwangsbehandlung, sondern vielmehr um die Verwahrung ganzer Bevölkerungsgruppen, die als behindert oder geisteskrank stigmatisiert sind. Ein anderes Problem sind z. B. in Indien die ausgestoßenen Kinder, d. h. überwiegend schwerst und mehrfach behinderte Kinder, die von ihren Eltern zurückgelassen werden, weil sie nicht in der Lage sind, diese Kinder zu versorgen. Ich appelliere daher dafür, ein bisschen globaler an das Thema heranzugehen.“

Brigitte McManama: „Ich komme noch einmal auf Artikel 9 zurück. Dort steht unter Absatz d, dass Menschen mit Behinderungen in der Ausübung ihrer Rechte die entsprechende Assistenz bekommen sollen. Ich denke, dass das der Grundsatz sein muss. Jeder Mensch muss Hilfe bekommen innerhalb seines Systems, um gegen Unrecht und für seine Rechte eintreten zu können. Hinsichtlich der Zwangsunterbringung gibt es ein anderes Problem. Die Unterbringung in Heimen ist in der deutschen Gesetzgebung stark abhängig von der Finanzierung. Dieses Problem versuchen wir derzeit durch die Einführung des Persönlichen Budgets zu lösen.“

Ottmar Miles-Paul: „Ich möchte noch einmal den Gedanken zur Frage „Willen, Krankheit und Behinderung“ präzisieren, den ich vorhin schon geäußert habe. Ich glaube, es muss bei der Bearbeitung der Konvention sehr genau darauf geachtet werden, wie der Behinderungsbegriff definiert wird. Der schrumpft nämlich auf den Defektbegriff, was die Äußerung von Dr. Jürgens noch einmal sehr schön zeigt. Es gibt keinen durch Krankheit oder Behinderung außer Kraft gesetzten freien Willen, sondern was außer Kraft ge-

setzt wird, sind soziale Verhältnisse, die Denken und Motivbildung erschweren und das äußert sich scheinbar in dieser Form des nicht mehr geschützten freien Willens, des eingeschränkten freien Willens. Das Ganze ist komplexer und muss hinterfragt werden. Genauso wie man im Bereich der Frauen Nichtdiskriminierung ständig das Verhältnis von Sex und Gender hinterfragen muss. Ich glaube, da ist noch einiges an Definitionsarbeit zu leisten.“

Eva Ullrich: „Ich darf vielleicht noch einmal ganz kurz sagen, dass sich bis jetzt die Staaten einig sind, dass Behinderung in der Konvention nicht definiert wird, weil der Behinderungsbegriff in jedem Land unterschiedlich ist, und wir, wenn wir anfangen über den Behinderungsbegriff zu diskutieren, keine Einigung erzielen werden.“

Dr. Andreas Jürgens: „Artikel 10 hat zwei Absätze. Der erste Absatz beschäftigt sich mit der Frage, ob einer behinderten Person die Freiheit entzogen werden darf, und der zweite Absatz mit der Frage, wenn eine solche Freiheitsentziehung stattfindet, was während der Zeit der Freiheitsentziehung passiert. Im Bezug auf Absatz 1 ist bemerkenswert, dass nach meinem Verständnis zwar eine Freiheitsentziehung aufgrund der Behinderung ausgeschlossen werden soll, aber gleichzeitig zugelassen wird, dass eine Freiheitsentziehung aus einem anderen Grund stattfindet. Diese anderen Gründe sind aber sehr weitgehend offen gelassen und bleiben der nationalen Gesetzgebung überlassen. Es steht lediglich im Absatz 1 b, dass die Freiheit nicht rechtswidrig oder willkürlich entzogen werden darf und dass jeglicher Freiheitsentzug im Einklang mit dem Gesetz und in keinem Falle wegen der Behinderung erfolgt. Das heißt, die Nationalstaaten können regeln, aus welchen Gründen die Freiheit entzogen werden kann, solange sie die rechtsstaatlichen Regeln einhalten. Unproblematisch wird das wahrscheinlich bei schwerwiegenden Straftaten sein, dass einer solchen eine Straftat folgen muss, ist international weitgehend anerkannt. Problematisch ist daher eher, ob eine Freiheitsentziehung zum Beispiel auch wegen einer Fremd- oder Eigengefährdung erfolgen darf oder wegen einer notwendigen Behandlung, die die betroffene Person nicht akzeptiert. Alles dies ist den nationalen gesetzlichen Regelungen überlassen. Es wird also in dieser Vorschrift akzeptiert, dass es Gründe geben kann, auch behinderten Menschen die Freiheit zu entziehen, allerdings nicht wegen der Behinderung, sondern aufgrund anderer Gründe.“

Eva Ullrich: „Ja, das ist genau die Gradwanderung auf der wir uns befinden, Freiheitsentziehung soweit wie möglich zu unterbinden und Ausnahmen so konkret wie möglich zu formulieren. Das ist natürlich ein schwieriges Unterfangen. Ich schlage vor, noch zwei Wortmeldungen zu Artikel 10 zuzulassen, und dann mit Artikel 11 zu beginnen.“

Tina Minkovitz: „Zuerst möchte ich mich der Frage zuwenden, ob Artikel 10 sich auch mit der Situation von Menschen befassen muss, die aufgrund von fehlenden finanziellen Mitteln in eine Einrichtung eingewiesen werden. Ich glaube, dass es da eigentlich keinen Unterschied gibt und dass Einweisungen in vielerlei Hinsicht zusammen betrachtet werden sollten. Artikel 15⁵ der Behindertenrechtskonvention umfasst auch eine positivere Bestimmung, die sicherstellen soll, dass Menschen mit Behinderungen Unterstützung zum Leben in einer Gemeinschaft erhalten. In Artikel 15 heißt es in der jetzigen Fassung, „dass niemand verpflichtet sein sollte, gegen seinen Willen in besonderen Lebensumständen oder in einer Einrichtung zu leben“. Grundsätzlich geht es in Artikel 15 mehr um positive Unterstützung. Ich weiß daher nicht, ob diese Vorschrift auch sicherstellen soll, dass in keinem Fall eine Einweisung gegen den Willen der betroffenen Person erfolgen soll, aber ich denke, das ist angestrebt. Zu der Frage nach anderen Faktoren, die herangezogen werden könnten, um einer Person ihre Freiheit zu entziehen, habe ich heute morgen mit Interesse von Herrn Böcker gehört, dass die EU vorschlägt, das Wort „ausschließlich“ hinzuzufügen, um zum Ausdruck zu bringen, dass ein Freiheitsentzug einschließlich einer Zwangseinweisung in keinem Fall ausschließlich aufgrund einer Behinderung erfolgen sollte. Dass die EU das Wort „ausschließlich“ hinzufügen möchte zeigt, dass was sie bisher getan hat, Menschen, die als geisteskrank abgestempelt wurden, und Menschen mit intellektuellen Behinderungen zwangseinzuweisen, auch ein Freiheitsentzug aufgrund von Behinderung ist. Die neuseeländische Regierung ist auch der Meinung, dass diese Dinge unter Freiheitsentzug aufgrund von Behinderung fallen. Die eigentliche Frage ist, ob es den politischen Willen gibt, diese Situation zu ändern. Unsere Haltung ist, dass das Übereinkommen ehrgeizig sein sollte. Es wird von den Regierungen verlangen, ihre Gesetze zu ändern. Die Haltung der Regierungen sollte nicht darauf beruhen, ob das Übereinkommen mit dem, was sie bereits tun, vereinbar ist, sondern sie sollten sich fragen, ob es aus Sicht der Menschenrechte erforderlich ist.

Nun kenne ich mich mit dem deutschen Recht wirklich nicht aus. Wenn aber auch hier Personen die Freiheit entzogen werden kann, weil sie behinderungsbedingt sich selbst oder andere gefährden, dann würde ich sagen, ist das ein Freiheitsentzug aufgrund von Behinderung. Freiheitsentzug aufgrund einer Behandlung ist nach meiner Ansicht immer Freiheitsentzug aufgrund von Behinderung. Wenn es nur darum geht, zu verhindern, dass gegen das Strafrecht verstoßen wird, dann ist das etwas anderes.“

Eva Ullrich: „Vielen Dank! Ich denke es ist klar geworden, dass niemand ausschließlich auf der Basis seiner Behinderung der Freiheit beraubt wer-

⁵ Artikel 15 des Arbeitsgruppen-Entwurfes, Januar 2004: “Living independently and being included in the community” (Unabhängig leben und Teil der Gesellschaft sein).

den sollte. Dann kommen wir jetzt zu **Artikel 11**, Freiheit von Folter und Grausamkeit. Gibt es hierzu erst einmal generelle Anmerkungen?“

Prof. Dr. Wolfgang Jantzen, Professor für Behindertenpädagogik an der Universität Bremen: „Zum Verhältnis von Artikel 11 und 12 möchte ich anmerken, dass wir nach wie vor unter dem Deckmantel pädagogisch und medizinisch angebrachter Verfahren, Tatbestände, die von der inhaltlichen Struktur her mit Folter identisch sind, gestatten. Ich will es Ihnen an einigen Beispielen deutlich machen. Die Zugangspopulation in englischen und amerikanischen psychiatrischen Anstalten, und zwar insbesondere die Gruppe geistig behinderter Menschen, weist eine überproportional hohe Häufigkeit von posttraumatischen Stresssymptomen auf. Die wenigen Untersuchungen, die es gibt, zeigen, dass außerordentliche Stressbelastungen in Situationen auftreten, bei denen in den Körper Nahraum eingedrungen wird, zum Beispiel beim Füttern oder Umbetten. Das sind genau die Situationen, die in der Folterforschung als relevant aufgedeckt wurden. Gleichzeitig findet in allen Einrichtungen durch Personalwechsel eine Aufteilung in Loopingzyklen und Empathiezyklen statt, die genau der Aufteilung in gute und böse Folterer entspricht mit der Persönlichkeitsumkehrung und Gedächtniswäsche betrieben wird. Das geht sehr tief ineinander über und ist nur verdeckt durch die Naturalisierung der Definition die hinsichtlich schwerer geistiger Behinderung bisher vorliegt. Ich möchte nur auf diesen Zusammenhang aufmerksam machen. Rechtliche Vorschläge kann ich Ihnen leider keine anbieten, da ich Sozialwissenschaftler und nicht Jurist bin.“

Andreas Lachwitz: „Ich möchte zum Folterverbot nur anmerken, dass die Behindertenrechtekonvention, auch auf bereits vorhandene Konventionen Rücksicht nehmen muss. In Europa gibt es eine sehr erfolgreiche Anti-Folterkonvention (CPT)⁶, die insbesondere Anwendung fand, als es um die Aufdeckung der Verwahrsituation in Osteuropa ging. Eine internationale Expertenkommission bekam das Recht Psychiatrien der Mitgliedsstaaten der Anti-Folterkonvention zu untersuchen. Erschreckendes wurde in diesem Zusammenhang aufgedeckt. Dennoch wird die Situation in den Institutionen in Ost-Europa meistens nicht unter den Begriff Folter sondern unter den Begriff erniedrigende oder menschenunwürdige Behandlung subsumiert. Es kann bei der Behindertenkonvention nicht darum gehen, bereits existierende Rechte zu wiederholen, sondern es müssen diese spezifiziert werden. Der Folterartikel ist relativ kurz geraten, und noch ist offen, welche Maßnahmen im Bereich des Monitorings und der Umsetzung ergriffen werden um erniedrigende Behandlungen nachzuweisen, und welche Rechtsinstitute dafür notwendig werden. Wir halten es für

⁶ European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

selbstverständlich, dass behinderte Menschen, gerade die Überlebenden der Psychiatrie, in diese Monitoring-Systeme und die dann durchzuführenden Untersuchungen in Institutionen, federführend einbezogen werden.“

Brigitte Mc Manama: „Den Ansatz von Prof. Dr. Wolfgang Jantzen möchte ich unterstreichen, jedoch wird dieser Grad der Differenzierung in einer internationalen Konvention keinen Niederschlag finden können. Es ist dennoch wichtig, dass wir diesbezüglich sensibilisiert werden. Hinsichtlich des Folterverbots möchte ich betonen, dass dies für alle Menschen gilt. Ich weiß nicht warum geistig oder seelisch Behinderte da besonders hervorgehoben werden müssen. Sicherlich sind sie mehr Gewalt ausgesetzt, aber wo ist die Grenze zwischen Gewalt und Folter? Ich möchte auch auf die bioethische Debatte hinweisen. Nach einigen Regelungen, gerade in der EU, können Menschen mit Behinderungen oder andere Personen, die nicht einwilligungsfähig sind, als Versuchskaninchen benutzt werden. Ich möchte sehr stark darum bitten, dass dies in der Behindertenrechtskonvention verboten wird.“

Tina Minkovitz: „Ich möchte darauf hinweisen, dass der Menschenrechtsausschuss der VN bei der Auslegung der in dem Pakt über die Bürgerlichen und Politischen Rechte enthaltenen Bestimmung über Folter nicht streng zwischen Folter und den weniger schlimmen Formen grausamer oder unmenschlicher Behandlung unterschieden hat. Andere Gremien, die Menschenrechte auslegen, machen zwar diese Unterscheidung. Ausschlaggebend ist aber, dass „Zwangsbehandlung“ eine Art von Gewalt ist, die auf Folter hinauslaufen kann. In ähnlicher Weise haben Menschenrechtsanwälte erfolgreich argumentiert, dass Vergewaltigung eine Art von Gewalt ist, die auf Folter hinausläuft und dass auch häusliche Gewalt auf Folter hinauslaufen kann – wenn Folter so verstanden wird, dass sie auch in Fällen zutrifft, wo Regierungen nicht ausreichend Schutz gewähren. Die internationale Definition von Folter beinhaltet, dass Diskriminierung ein für Folter relevanter Faktor ist und dass Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, die Persönlichkeit auszulöschen oder die geistigen und körperlichen Fähigkeiten einer Person mindern sollen, auf Folter hinauslaufen können. Wenn zum Beispiel ein behinderter Mensch, der kein Problem mit seiner Behinderung hat, gezwungen wird, ein Cochlear Implantat zu akzeptieren, wenn er taub ist, oder eine Rückgratoperation, wenn er im Rollstuhl sitzt, oder Elektroschocks, weil der Arzt meint, dass es ihm ohne die Erinnerung an sexuellen Missbrauch besser ginge und infolgedessen nicht mehr „verrückt“ wäre, diese Behandlungen sind die Art von Gewalt, die ich meine.“

Dr. Andreas Jürgens: „Ich wollte noch einmal auf Absatz 2, Satz 1 eingehen, in dem es um medizinische und wissenschaftliche Experimente geht,

die nur mit freier und informierter Zustimmung der betreffenden Personen durchgeführt werden dürfen. Hierbei ist entscheidend, dass ein ersatzweises Handeln einer anderen Person, auch eines Betreuers, nicht die Zustimmung ersetzen kann. Es fehlt eine Voraussetzung, die wir im deutschen Recht kennen, die sogenannte Einwilligungsfähigkeit. Das Fehlen dieser Voraussetzung kann auch zu Lasten der betroffenen Personen ausgehen. Denn diejenigen, die zum Beispiel in Krankenhäusern oder Einrichtungen bestrebt sind, Experimente an behinderten Menschen durchzuführen, werden es möglicherweise bei bestimmten Personen einfach haben, eine freie und informierte Zustimmung zu fingieren, um rechtmäßig der Forschung nachgehen zu können. Um dies zu verhindern, enthält das deutsche Recht die Voraussetzung, dass eine wirksame Einwilligung nur von einwilligungsfähigen Personen getroffen werden kann. Also zum Beispiel nicht von Kindern oder geistig Behinderten. Deshalb ist bei diesem Personenkreis Forschung generell ausgeschlossen, weshalb es großen Widerstand gegen diese Regelung zum Beispiel von Seiten der Demenzforschung gibt. In Bezug auf die Menschenrechtskonvention für Biomedizin hat sich die Forschung durchgesetzt mit dem Argument, dass ein Fortschritt in der Demenzforschung z. B. nur möglich sei, wenn es erlaubt wird, auch an fortgeschritten dementen Personen zu forschen. Daher darf nach dieser Regelung auch der gesetzliche Vertreter entscheiden, wenn die betroffene Person nicht mehr selbst einwilligen kann. Das sind schwierige Fragen. Die Annahme, dass jeder Wille, jeder geäußerte Wunsch gleich schützenswert sei, kann in diesem Punkt auch dazu führen, dass medizinische Experimente mit angeblicher Einwilligung durchgeführt werden dürfen.“

Eva Ullrich: „Vielleicht darf ich dazu noch ergänzen, dass die EU die medizinische oder die damit verbundene Intervention in Artikel 12 aufgenommen hat. Nach dem Vorschlag der EU dürfen diese nicht ohne die freie und informierte Zustimmung der betroffenen Person durchgeführt werden. In den anschließend formulierten Ausnahmen wird festgeschrieben, dass wenn die Person nicht zur Äußerung des Willens in der Lage ist, die Zustimmung der betroffenen Person durch die des gesetzlichen Betreuers, eines Gerichtes oder einer anderen kompetenten Person ersetzt werden kann. Allerdings nur, wenn mit dem Eingriff eine unmittelbare Gefahr abgewendet werden soll. Ich möchte abschließend gerne Herrn Lachwitz noch die Möglichkeit geben unsere Diskussion kurz zusammenzufassen.“

Klaus Lachwitz: „Die Statements haben deutlich gemacht, dass wir in Grundsatzfragen noch weit auseinander liegen. Die Grundsatzfrage, die geklärt werden muss, ist tatsächlich, ob wir ein Konzept entwickeln können, das von den Unfähigkeiten und Defiziten eines Menschen wegführt

und statt dessen auf unterstützte Entscheidungshilfen und Assistenz setzt. Wenn wir uns die einzelnen Menschen vor Augen führen, dann wissen wir, dass sie vielmehr können als wir bisher gedacht haben. Das ist die zentrale Botschaft, die die Behindertenbewegung mit dieser Konvention verknüpft. Obwohl ich Jurist bin, muss ich sagen, dass die Bedeutung dieser Konvention nicht in der Klärung von Rechtsfragen liegen wird, sondern in der öffentlichen Signalwirkung, die sie weltweit entfaltet, um den Stellenwert behinderter Menschen insgesamt aufzuwerten. Deshalb müssen wir weiter, gerade in Artikel 9, um viel entschiedenere Positionen kämpfen und ich erlaube mir auch die Bemerkung, dass das Risiko besteht, dass sich Teile der Behindertenbewegung von Vorschlägen distanzieren werden, die in die entgegengesetzte Richtung gehen.“

Zusammenfassung/Schlussfolgerungen

Die Arbeitsgruppe 1 beschäftigte sich mit dem Schutz vor Eingriffen in die Selbstbestimmungsrechte behinderter Menschen. Dr. Andreas Jürgens hielt ein einleitendes Referat, in dem er die betroffenen Artikel aus der VN-Behindertenrechtskonvention (Artikel 9 „Gleichheit vor dem Gesetz“ sowie Fragen der Rechts- und Geschäftsfähigkeit, Artikel 10 „Freiheit und Sicherheit der Person“, Artikel 11 „Freiheit von Folter und Grausamkeit“ und Artikel 12 „Freiheit von Gewalt und Missbrauch“) sowie die entsprechende deutsche Gesetzgebung erläuterte.

Artikel 9 – Gleichheit vor dem Gesetz

Insbesondere die Frage nach der Geschäftsfähigkeit (full legal capacity), und ob eine Einschränkung oder die Absprache der Geschäftsfähigkeit nach den Regeln der Menschenrechtskonvention zulässig sein sollte, wurde detailliert und streitig diskutiert. Hierbei fand eine Abwägung zwischen dem Schutzgedanken und dem Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Person statt. Eine starke Tendenz war hinsichtlich eines umfassenden Assistenzmodells (unterstützte Entscheidungsfindung) im Gegensatz zum Konzept der ersetzten Entscheidung erkennbar. Gewarnt wurde vor einem möglichen Rückschritt der Konvention im Vergleich zum deutschen reformierten Betreuungsrecht.

Unterstrichen wurde auch, dass von der Behindertenrechtskonvention ein positives Signal ausgehen müsse, das eindeutig und ohne Einschränkung klarstellt, dass alle Menschen die gleichen Rechte haben und dass sogenannte geistig-behinderte oder psychisch kranke Menschen von diesem Grundsatz in vollem Umfang umfasst sein müssen.

Betont wurde auch die Notwendigkeit eindeutiger Regelungen in Bezug auf die folgenden Fragen:

- Für welche Entscheidungen soll Assistenz notwendig sein?
- Wie soll die Assistenz oder Unterstützungsmaßnahme gestaltet sein?
- Welche Kontrollmöglichkeiten soll es geben?
- Welche Institution oder Person soll die Entscheidung über die Erforderlichkeit einer Assistenz treffen?
- Unter welchen Voraussetzungen sollte Assistenz geleistet oder veranlasst werden?

Artikel 10 - Freiheit und Sicherheit der Person

Hinsichtlich Artikel 10 sprach man sich dafür aus, jeglichen Freiheitsentzug aufgrund von Behinderung in der Konvention zu untersagen. Die der-

zeitige Fassung des EU-Vorschlages, behinderte Menschen dürften nicht „ausschließlich“ wegen der Behinderung gegen ihren Willen untergebracht werden, wurde als unzureichend und diskriminierend kritisiert, weil sie eine Zwangsunterbringung oder -einweisung wegen der Behinderung und eines anderen Grundes zulasse, unabhängig davon ob der andere Grund für sich genommen auch bei Menschen ohne Behinderungen einen Eingriff in Freiheitsrechte rechtfertigen würde.

Artikel 11 – Freiheit von Folter und Grausamkeit

Zum Teil wurde angeregt, Zwangsunterbringung und Zwangsbehandlung als Folter bzw. eine Art oder Vorstufe von Folter, die bei bestimmter Schwere oder Grausamkeit sich zu Folter entwickeln könne, in Artikel 11 zu benennen. Hiergegen wurde argumentiert, dass sowohl Zwangsunterbringungen als auch Zwangsbehandlungen nach nationalem Recht in Ausnahmefällen möglich seien, und dass daher eine Normierung unter Folter – einer absoluten Verbotsnorm – nicht in Betracht käme. Einigung wurde in diesem Punkt nicht erzielt.

Artikel 12 – Freiheit von Gewalt und Missbrauch

Die in dieser Vorschrift enthaltenen Schutzregelungen wurden begrüßt. Kritisch wurde lediglich angemerkt, dass das Konzept der Einwilligungsfähigkeit nur unzureichend erwähnt sei, was dazu führen könne, dass Einwilligungen in medizinische oder wissenschaftliche Untersuchungen von einwilligungsunfähigen Personen erschlichen werden könnten.

Antje Welke



Arbeitsgruppe 2

Thema: Der Diskriminierungsbegriff in der VN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Prof. Dr. Theresia Degener: „Vielen

Dank. Ich freue mich, dass ich an dieser wichtigen Konferenz teilnehmen darf. Ich hoffe, dass die Kälte in Deutschland uns nicht davon abhalten

wird, heiß zu diskutieren. Der Diskriminierungsbegriff in der VN-Behindertenkonvention ist unser Thema.

Das Diskriminierungsverbot ist das Herzstück der Konvention. Grund dafür ist, dass das Recht auf Gleichheit und Schutz vor Diskriminierung eines der fundamentalsten Menschenrechte ist. Gleichzeitig ist es aber auch einer der strittigsten Punkte.

Die bisherige Diskussion zeigt, dass es hierbei um grundsätzliche Fragen des modernen Menschenrechtsschutzes geht. Artikel 7 des Konventionsentwurfs, der den Gleichheitssatz normiert, hat den vorläufigen Titel „Gleichheit und Nichtdiskriminierung“. Das sind zwei Begriffe, deren Bedeutungsgehalt ähnlich ist, wobei nach allgemeiner Ansicht Gleichheit das Ziel und Nichtdiskriminierung das Mittel darstellt, mit dem das Ziel erreicht werden soll. Bevor ich über den Text des Artikels 7 mit Ihnen rede, möchte

Prof. Dr. Theresia Degener

Evgl. Fachhochschule Bochum (Rechtswissenschaften).

Prof. Dr. Theresia Degener hat 2002 gemeinsam mit Prof. Dr. Gerard Quinn den Bericht „Human rights and disability: The current use and future potential of disability“ veröffentlicht. Ferner nahm sie als Expertin für die Bundesregierung an der Experten-Arbeitsgruppe des Ad Hoc Ausschusses, die den ersten Entwurf der VN-Behindertenrechtskonvention der Rechte behinderter Menschen erstellen, im Januar 2004 teil.

ich noch eine kurze grundsätzliche Überlegung über Diskriminierung und Recht voranstellen.

Modernes Diskriminierungsrecht, das bestimmte Gruppen von Menschen gegen Diskriminierung durch andere Menschen schützen soll, gibt es schon seit über hundert Jahren. Fast jedes Land hat inzwischen Antidiskriminierungsgesetze und es gibt umfangreiche Rechtsprechung und rechtsphilosophische Abhandlungen dazu. Antidiskriminierungsgesetze, die behinderte Menschen vor Diskriminierung schützen, gibt es allerdings

erst seit etwa drei Jahrzehnten. Die Geschichte des modernen Antidiskriminierungsrechts insbesondere in Bezug auf Behinderte zeigt, dass die rechtliche Definition von Diskriminierung Grundsatzfragen aufwirft, von denen einige auch in der VN-Konvention eine Rolle spielen.



Ich möchte dazu gerne fünf Fragen benennen:

1. Wie definieren wir Diskriminierung, und welche Handlungen fallen unter ein Diskriminierungsverbot? Gilt Diskriminierung als Differenzierung, dann ist jede unterschiedliche Behandlung verboten. Ist es eine Benachteiligung oder ist es lediglich der Ausschluss von Leistungen im öffentlichen Leben?
2. Welche Formen der Diskriminierung, direkte oder indirekte, sollen verboten werden? Eine direkte Diskriminierung behinderter Menschen ist zum Beispiel, wenn ein Gesetz behinderten Menschen das Wahlrecht entzieht. Ein Beispiel für eine indirekte Diskriminierung ist, wenn ein Gesetz behinderten Menschen zwar nicht grundsätzlich verbietet zu wählen, die Wahllokale aber für die meisten Behinderten unzugänglich sind und Briefwahl nicht erlaubt ist.
3. Wer soll vom Diskriminierungsverbot geschützt werden? Nur die gegenwärtig behinderten Menschen oder auch die, die in der Vergangenheit behindert waren und deswegen in der Gegenwart diskriminiert werden, oder auch die, die zukünftig eine Behinderung zu erwarten haben, weil sie zum Beispiel eine entsprechende genetische Veranlagung haben? Außerdem ist fraglich, ob auch nicht behinderte Menschen, die wie behinderte Menschen behandelt werden oder aufgrund einer angedichteten Behinderung diskriminiert werden, geschützt werden sollen. Zum Beispiel Gehörlose, die nicht als gehörlos, sondern als sogenannte Geistigbehinderte behandelt werden, also nicht wegen ihrer tatsächlichen, sondern wegen einer anderen vermeintlichen Behinderung diskriminiert werden. Ein weiteres Problem stellt die Mehrfachdiskriminierung dar, d. h. wenn z. B. eine Person sowohl wegen ihrer Behinderung als auch wegen ihres Geschlechtes diskriminiert wird.
4. Soll jegliche Diskriminierung verboten werden oder gibt es gerechtfertigte Ausnahmen?

5. Welches Gleichheitskonzept vertritt man mit dem Diskriminierungsverbot? In der gegenwärtigen internationalen Diskussion gibt es drei Begriffe, die immer wieder auftauchen. Das formale, das substantielle und das strukturelle Gleichheitskonzept. Formale Gleichheit bedeutet, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Eine Diskriminierungsgeschichte, zum Beispiel die Apartheid in Südafrika, die noch in die Gegenwart hineinreicht und deswegen in der Gegenwart unterschiedliche Ausgangspositionen für weiße oder schwarze Menschen schafft, wird dabei nicht beachtet. Strukturelle Gleichheit stellt hingegen mehr auf die Strukturen einer Gesellschaft ab, die – unabhängig von der Geschichte – unterschiedliche Bedingungen für z. B. Männer und Frauen hinsichtlich der Kindererziehung zur Folge haben. Das substantielle und das strukturelle Gleichheitskonzept sind sich sehr ähnlich, Deshalb kann man eigentlich von zwei Gleichheitsmodellen sprechen: dem formalen und dem substantiellen Gleichheitskonzept.

Nun aber zur Konvention selbst. Hinsichtlich des Artikels 7 des gegenwärtigen Konventionsentwurfs gibt es sowohl Dissens als auch Konsens zwischen den Staaten.

Zunächst zum Konsens. Dieser besteht in zwei Punkten:

1. Die Definition von Diskriminierung soll sich an den anderen bereits verabschiedeten Menschenrechtskonventionen orientieren. Deswegen ist die Definition der Diskriminierung in Artikel 7 Absatz 2 a wie folgt gefasst: „Diskriminierung bezeichnet jegliche Art von Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung, die zur Folge oder zum Ziel hat, dass die auf gleichberechtigter Basis gegründete Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch Menschen mit Behinderungen beeinträchtigt oder vereitelt wird.“ Es gibt sechs andere Menschenrechtskonventionen, in denen Diskriminierung in gleicher Weise definiert ist.
2. Die Notwendigkeit positive Maßnahmen, um Gleichberechtigung behinderter Menschen herbeizuführen, zuzulassen. Dies ist zur Zeit in Artikel 7, Absatz 5 geregelt. Dort heißt es: „Sondermaßnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der de facto Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen gelten nicht als Diskriminierung“.

Auf der Dissensseite lassen sich vier Punkte ausmachen.

1. Die Frage, ob man bei der Definition von Diskriminierung auch die Formulierung „Verweigerung angemessener Vorkehrungen“ (denial of reasonable accommodation) aufnehmen soll? Die Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen bedeutet, dass im Einzelfall die Umwelt an

die individuellen Bedürfnissen behinderter Menschen angepasst werden muss. Ein Beispiel hierfür ist die Anpassung des Arbeitsplatzes an die Bedürfnisse des behinderten Menschen oder Herstellung von Barrierefreiheit im Bereich der Gastronomie. Diese angemessenen Vorkehrungen müssen für den Verpflichteten jedoch zumutbar sein. Die entscheidende Frage ist, ob die Verweigerung dieser Vorkehrungen eine Diskriminierung darstellt oder nicht? Der aktuelle Entwurf des Artikel 7, Absatz 4 erklärt nur, dass diese Vorkehrungen wichtig sind und sich die Staaten verpflichten, Maßnahmen zu treffen, um angemessene Vorkehrungen zu erreichen. Er sagt aber nicht, dass ein Unterlassen dieser Vorkehrungen eine Diskriminierung darstellt.

2. Welche Formen der Diskriminierungen sollen benannt werden? Die EU vertritt die Position, direkte und indirekte Diskriminierung zu nennen. Auch die Frage der Mehrfachdiskriminierung ist umstritten. Im ursprünglichen Entwurf der Experten-Arbeitsgruppe war in Artikel 7 Absatz 1 ein Verbot der Diskriminierung behinderter Menschen aus anderen Gründen, wie Geschlecht, Rasse, sexuelle Orientierung etc. aufgenommen. Mehrere Staaten sprachen sich gegen die Aufzählung weiterer Gründe aus, weshalb diese Liste nun aus Artikel 7 herausgenommen und in die Präambel verschoben wurde. Die Präambel ist jedoch kein rechtsverbindlicher Teil der Konvention.
3. Welche Menschen mit Behinderungen sollen geschützt werden? Nur die, die gegenwärtig eine Behinderung haben, oder auch die, denen eine Behinderung nur angedichtet wird? Der Arbeitsgruppen-Entwurf sah vor, auch die Diskriminierung aufgrund einer vermeintlichen Behinderung in das Verbot miteinzubeziehen. Dagegen wenden sich nun eine Reihe von Staaten, die den Schutzbereich der Konvention auf den Kreis der tatsächlich behinderten Menschen begrenzt sehen möchten.
4. Gibt es gerechtfertigte Diskriminierungen? Zur Zeit finden wir im Entwurf der Experten-Arbeitsgruppe vom Januar 2004 im Artikel 7, Absatz 3 eine Rechtfertigungsklausel. Hiernach gelten Vorschriften, Kriterien oder Verfahren, die objektiv und nachweisbar durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt sind, nicht als Diskriminierung.

Im Bezug auf diese vier Dissenspunkte habe ich drei Grundsätze für eine fortschrittliche Behindertenrechtskonvention entwickelt.

1. Es darf kein niedriger Standard als in anderen VN-Menschenrechtskonventionen vereinbart werden. Wenn man diesem Grundsatz folgt, bedeutet das, dass die Rechtfertigung der Diskriminierung gestrichen werden sollte, weil in keiner anderen Menschenrechtskonven-

tionen eine solche „Hintertür“ besteht. Zwar wird in der Rechtsprechung und Literatur die Meinung vertreten, es gäbe gegebenenfalls zwingende Gründe Diskriminierungen zu erlauben. Diese Rechtfertigungen bzw. Ausnahmen vom Diskriminierungsverbot wurden jedoch in keiner anderen Menschenrechtskonvention ausdrücklich zugelassen. Wenn nur die Behindertenrechtskonvention eine Ausnahme vom Verbot zulässt, erweckt das den Anschein, Behindertendiskriminierung sei weniger streng verboten als z. B. Geschlechterdiskriminierung.

2. Es muss sich am modernen Gleichstellungsrecht für behinderte Menschen in den VN-Staaten orientiert werden. Ich habe eine weltweite Untersuchung über Behinderten- Antidiskriminierungsgesetze gemacht. Hierbei fand ich 46 Staaten, in denen es Antidiskriminierungsgesetze für behinderte Menschen gibt. Eine große Anzahl von Staaten definiert die „Verweigerung angemessener Vorkehrungen“ als eine Form der Behindertendiskriminierung. Zum Beispiel in Australien, Kanada, Südafrika, Philippinen, Neuseeland, Großbritannien, Belgien, Frankreich, Schweden, Irland und den USA ist dieser Begriff in der Definition von Diskriminierung verankert. Auch der Blick auf internationales und europäisches Behindertenrecht erweist, dass „die Verweigerung angemessener Vorkehrungen“ als eine Form der Behindertendiskriminierung verstanden wird. Im allgemeinen Kommentar Nummer 5 des Internationalen Sozialpaktes z. B. umfasst die Definition von Behindertendiskriminierung auch „die Verweigerung angemessener Vorkehrungen“. Dieser allgemeine Kommentar ist zwar keine verbindliche Rechtsquelle, so wie der Internationale Sozialpakt, er wird jedoch als maßgebliche Interpretation des Vertragstextes allseits anerkannt. Auch im EU-Recht kennen wir den Begriff „angemessene Vorkehrungen“ im Zusammenhang mit Behindertendiskriminierung. In der neuen EU Gleichberechtigungsrichtlinie für Beschäftigung und Beruf 2000/78 werden in Artikel 5 „angemessene Vorkehrungen“ erwähnt. Es ist aber umstritten, ob es sich hierbei um einen Bestandteil der Diskriminierungsdefinition handelt, oder ob diese Maßnahmen ein Mittel zur Überwindung von Diskriminierung darstellen.
3. Es muss aus den anderen Diskriminierungsrechtsgebieten, Geschlecht, Rasse, sexuelle Orientierung gelernt werden. Anhand dieser Rechtsgebiete wurde in den letzten 100 Jahren das Diskriminierungsrecht entwickelt. Sie lehren, dass Diskriminierung viele Gesichter hat und es deshalb wichtig ist, alle Formen von Diskriminierung zu

benennen. Insbesondere aus der jüngeren Antidiskriminierungsrechtsprechung in Ländern wie Kanada oder Neuseeland können wir lernen, dass Mehrfachdiskriminierung ein wichtiges Problem ist, was vor allen Frauen betrifft. Wenn Mehrfachdiskriminierung nicht erfasst ist, fallen die Betroffenen oft in eine Rechtsschutzlücke, da sie nicht beweisen können, ob sie wegen ihres Geschlechts oder wegen ihrer Behinderung diskriminiert werden. Es handelt sich um überlappende Diskriminierungen.

Nun zur Diskussion, ich möchte noch gerne einen kleinen Vorschlag zur Vorgehensweise machen. Meines Erachtens sollten wir uns auf zwei der vier genannten Dissenspunkte beschränken. Als zentrale Punkte würde sich erstens die Frage der „Verweigerung angemessener Vorkehrungen“ als Bestandteil der Diskriminierungsdefinition und zweitens die Diskussion um „Mehrfachdiskriminierungen“ anbieten. Letzteres möchte ich gerne

Moderatorin
Ulrike Geith

Persönliche Referentin
des Beauftragten der
Bundesregierung für die
Belange behinderter
Menschen

am Thema behinderte Frauen festmachen, weil behinderte Frauen insgesamt in dieser UN-Konvention zu kurz kommen. Danke für ihre Aufmerksamkeit.“

Ulrike Geith: „Herzlichen Dank Frau Dr. Degener für die sehr gute Einführung in die Gesamtproblematik, die es uns ermöglicht, gleich in die Diskussion einzusteigen. Nur noch eine Anmerkung zur Rechtfertigungs-

klausel (Artikel 7 Absatz 3), sie ist nach aktuellem Verhandlungsstand, auch aufgrund der EU Position, gestrichen worden.“

Sabine Häfner

Abteilung für Sozial-
politik und Bundesrechts-
abteilung im Sozialver-
band Deutschland SoVD

Sabine Häfner: „Ich habe zwei Fragen. Erstens, möchte ich sie bitten, noch einmal den Unterschied zwischen einer positiven Maßnahme und der Verweigerung angemessener Vorkehrungen zu erklären. Zweitens, hatte ich den Eindruck, dass die EU zwar die Streichung des Artikel 7, Absatz 3

vorschlägt, aber einen neuen Absatz 2 b einfügen möchte, in dem die Rechtfertigung für den Bereich der indirekten Diskriminierung wieder aufgenommen wird.“

Prof. Dr. Theresia Degener: „Zur ersten Frage: Positive Maßnahmen sind Maßnahmen, die in der Regel gruppenbezogen sind, zum Beispiel Quoten. Frauenquoten sind Fördermaßnahmen, die eine positive Diskriminierung oder Spezialmaßnahme, wie sie im internationalen Recht heißen, darstellen. „Angemessene Vorkehrungen“ sind hingegen individualbezo-

gen. Das ist ein wichtiger Unterschied. Bei „angemessenen Vorkehrungen“ geht es darum, dass Barrieren, die der Einzelne vorfindet, abgebaut werden. Das ist im Kontext von Behindertendiskriminierung besonders wichtig, weil die Behinderungen so unterschiedlich sind. Wir haben im deutschen Recht den Begriff der Barrierefreiheit, der im Prinzip den Diskriminierungsbegriff ersetzt. Barrierefreiheit ist schön und gut, aber man kann sie nur gruppenbezogen herstellen. Man muss DIN-Normen erlassen, die messbar machen, wie für Gehörlose, Sehbehinderte oder Rollstuhlfahrer insgesamt Barrierefreiheit hergestellt wird. Es wird aber immer noch behinderte Menschen geben, die nicht in diese DIN-Normen passen und für diese Menschen und zur Herstellung von Gerechtigkeit im Einzelfall sind „angemessene Vorkehrungen“ erforderlich. Ich möchte aber nicht verschweigen, dass meine Meinung diesbezüglich von anderen Rechtsgelehrten angegriffen wird, die der Meinung sind, es gäbe keinen solchen Unterschied und letztendlich seien auch gruppenbezogene positive Maßnahmen individualbezogen, weil eine Anwendung im Einzelfall stattfände. Es ist also umstritten. Der rechtliche Unterschied zwischen den beiden Maßnahmen besteht darin, dass auf positive Maßnahmen kein rechtlicher Anspruch besteht. Diese Fördermaßnahmen erlassen die Regierungen ausschließlich nach ihrem Ermessen, um das Gleichheitsziel zu erreichen. Das Diskriminierungsverbot hingegen gibt dem Individuum einen Anspruch. Wenn ich Anspruch auf Schutz vor Diskriminierung habe, kann ich „angemessene Vorkehrungen“ einfordern. Angemessene Vorkehrungen sind also einklagbar, während positive Maßnahmen das nicht sind.

Zur zweiten Frage: Indirekte Diskriminierung wird im aktuellen Entwurf definiert, und die EU ist der Ansicht, dass in Bezug auf indirekte Diskriminierungen eine Rechtfertigungsmöglichkeit beizubehalten ist. Das entspricht der internationalen und der europäischen Rechtsprechung, wonach eine Ausnahme zum Verbot der indirekten Diskriminierung eher gerechtfertigt ist als zum Verbot der direkten. Während bei der direkten Diskriminierung entweder keine Ausnahme oder nur bei zwingenden Gründen Ausnahmen erlaubt sind, entfaltet bei der indirekten Diskriminierung schon der rationale oder vernünftige Grund, eine rechtfertigende Wirkung. Es besteht also ein unterschiedlicher Schutzstandard. Fraglich ist aber, ob überhaupt eine Rechtfertigung von Diskriminierung bestehen sollte. Die EU-Position ist zwar rechtswissenschaftlich gesichert, aber politisch problematisch, weil einige Staaten die Rechtfertigung nicht nur für die indirekte, sondern auch für die direkte Diskriminierung zulassen wollen.“

Sigrid Arnade, Netzwerk Artikel 3: „Hinsichtlich der Mehrfachdiskriminierung von Frauen frage ich mich, wie der Schutz vor Mehrfachdis-

kriminierungen in der VN-Konvention besser geregelt werden könnte, und ob das bei den Staaten durchsetzbar ist?

Prof. Dr. Theresia Degener: „Der Schutz vor Mehrfachdiskriminierung könnte ganz einfach aufgenommen werden, indem festgeschrieben wird: „niemand darf wegen seiner Behinderung oder wegen seines Geschlechts, wegen seiner Ethnie, wegen seiner Rasse, wegen seiner Sprache, wegen seiner sexuellen Orientierung ... diskriminiert werden“. Das „oder“ ist besonders wichtig. Denn nur wenn die Formulierung alternativ ist, muss nicht nachgewiesen werden, ob wegen Behinderung oder eines anderen Merkmals oder beiden diskriminiert wurde. Dieses wird als intersektionelle oder überlappende Diskriminierung beschrieben und ist das Hauptproblem bei der Mehrfachdiskriminierung. Gerade Frauen können häufig nicht nachweisen, weshalb sie diskriminiert wurden, ob sie z. B. wegen ihrer Hautfarbe oder wegen ihres Geschlechts diskriminiert werden, ob das Motiv Rassismus oder Sexismus ist. Umstritten bei der Liste der Aufzählung ist vor allem die Kategorie „sexuelle Orientierung“. Damit haben eine Reihe asiatischer und insbesondere auch islamischer Staaten Probleme.

Wie die Berücksichtigung der Mehrfachdiskriminierung, insbesondere die doppelte Diskriminierung behinderter Frauen, in der Behindertenrechtskonvention zu erreichen ist, ist eine schwierige Frage. Ich bin sehr erstaunt, dass die Genderperspektive bislang in der Behindertenrechtskonvention nicht berücksichtigt wurde. Ich muss gestehen, dass ich durch meine Mitarbeit in der Experten-Arbeitsgruppe eine Mitschuld daran trage. Ich habe mich damals nicht auf dieses Thema konzentriert, weil ich wirklich dachte, es sei unproblematisch. Ich war der Ansicht, die Berücksichtigung der Genderperspektive in einer VN-Konvention, kein Problem sein würde und bin sehr erstaunt, dass es offensichtlich anders ist. Aber ich denke nicht, dass der Widerstand bei den Staaten so groß ist. Dennoch ist auch ein erhöhter Druck der Nichtregierungsorganisationen erforderlich, und auch sie haben dieses Thema bislang vernachlässigt. Auf der Staaten-seite sehe ich zum Beispiel bei der afrikanischen Gruppe viele, die das Frauenthema einbringen möchten. Auch innerhalb der EU gibt es Mitglieder, wie z. B. Deutschland und Spanien, die sich für dieses Thema stark machen. Daher denke ich, die Chancen stehen nicht schlecht.“

Dr. Peter Wittig, Auswärtiges Amt: „Vielen Dank für den sehr instruktiven Vortrag. Beruflich interessiert mich die internationale Verhandlungslage und insbesondere inwieweit die Überlegungen zu einem fortschrittlichen Antidiskriminierungsbegriff bei vielen Drittweltländern auf Widerhall stoßen. Wenn beispielsweise von dem Verbot der Mehrfachdiskriminierung gesprochen wird, fallen mir die großen Schwierigkeiten

bei der Erarbeitung einer Resolution zur sexuellen Orientierung im Bereich der Genfer Menschenrechtskommission ein. In vielen Teilen der gesellschaftlich konservativen Dritten Welt stößt dieses Thema auf erbitterten Widerstand. Deshalb frage ich mich, ob man bei einer Koppelung der Mehrfachdiskriminierung an sexuelle Orientierung nicht auf zusätzliche Schwierigkeiten mit solchen Ländern stößt. Damit verbunden ist auch die Frage nach der Ratifizierbarkeit. Denkt man im Ad Hoc Ausschuss schon an die Chancen der Ratifizierung oder will man erst einmal eine sehr gute Konvention erstellen und behandelt die Frage der Erlangung möglichst vieler Ratifikationen nachrangig? Mit anderen Worten, gibt es eine Balance zwischen der Qualität der Konvention und den Ratifizierungschancen oder wird das eher als eine Sequenz gesehen?“

Prof. Dr. Theresia Degener: „Natürlich machen wir uns Gedanken über die Frage der Ratifizierbarkeit. Das mussten die Nichtregierungsorganisationen als erstes lernen, dass wenn man eine Chance haben will, dass alle 195 Staaten unterzeichnen, sehr viele Kompromisse gemacht werden müssen. Gerade in Bezug auf die Mehrfachdiskriminierung sehe ich aber ganz gute Chancen, weil es keine einheitliche Position der Entwicklungsländer dazu gibt, sondern es unter ihnen auch Länder wie z. B. Südafrika gibt mit einer sehr modernen Verfassung gibt. Die südafrikanische Verfassung hat als erstes Land dieser Welt den Schutz vor Diskriminierung wegen sexueller Orientierung anerkannt. In fast allen Regionen gibt es solche Länder mit modernen Strömungen im Diskriminierungsrecht. Es besteht eine große Chance in dieser Konvention ein sehr fortschrittliches Anti-Diskriminierungsrecht zu verankern. Dennoch muss man natürlich zum Schluss der Verhandlungen sehen, welche Forderungen durchsetzbar sind und welche nicht, und sich entsprechend überlegen, welche Teile des Konventionstextes Verhandlungsmasse sind und an welchen nicht gerüttelt werden darf.“

Ulrike Geith: „Um dem Eindruck vorzubeugen, die EU-Staaten würden das Problem der Mehrfachdiskriminierung nicht sehen, möchte ich Folgendes ergänzen. Die EU-Position kam aufgrund der Auffassung zustande, dass wir an einer Konvention über die Rechte behinderter Menschen arbeiten. Damit sind natürlich auch behinderte Frauen, behinderte Kinder, behinderte Transsexuelle etc. gemeint. Es geht also nicht darum, bestimmte Gruppen auszuschließen, sondern im Umkehrschluss mit dem Begriff behinderte Menschen, alle Menschen mit Behinderungen einzuschließen. Trotzdem stellt sich die Frage, ob das ausreicht und man damit dieser Schnittstellenproblematik und allen auftretenden Diskriminierungen gerecht werden kann. Die Bundesregierung ist zu dieser Frage im Dialog mit den Nichtregierungsorganisationen. Ich sehe allerdings auf EU-Ebene keine große

Chance, diese Position, zu der sich die Bundesregierung hinentwickelt, auch durchzusetzen. Ein weiterer Punkt sind die von Herrn Wittig angesprochenen Ratifizierungschancen. Im Regelfall ist es nicht so, dass Regierungen ihr nationales Recht ändern, um den Anforderungen einer Konvention zu entsprechen, sondern es wird eher nicht ratifiziert. Insofern ist es eine Gratwanderung zwischen dem, was als Optimum gesehen wird, und der Frage, was realisierbar ist und die Chance bietet von möglichst vielen Staaten ratifiziert zu werden. Das Schlimmste was der Behindertenrechtekonvention passieren könnte, wäre ein Schicksal, wie es die Wanderarbeiterkonvention genommen hat, d. h. wenn sie nur von einer sehr kleinen Gruppe von Staaten ratifiziert würde. Hinsichtlich der Mehrfachdiskriminierung möchte ich noch mal darauf hinweisen, dass sie Erwähnung in der Präambel gefunden hat. In Bezug auf die Rolle der afrikanischen Staaten möchte ich anmerken, dass diese Gruppe nicht homogen ist und z. B. in Bezug auf die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen, die afrikanische Gruppe eine sehr negative Haltung eingenommen hat.“

Prof. Dr. Theresia Degener: „Ich beziehe mich nur auf den pan-afrikanischen Vorstoß, der eine Änderung bezüglich der Frauenfrage eingebracht hat. Hierbei wurde eine Formulierung aus der südafrikanischen Verfassung genommen. Ansonsten teile ich ihre Auffassung, dass man nicht pauschalisieren sollte. Die EU nimmt in vielen Fragen eine fortschrittliche Position ein. Zum Beispiel die Tatsache, dass der Begriff sexuelle Orientierung in die Auflistung aufgenommen wurde, geht auf einen EU-Vorschlag zurück. Auch hinsichtlich des Umgangs mit den Nichtregierungsorganisationen ist die EU vorbildlich.“

Edmund Grosch, Deutsche Lepra- und Tuberkulosehilfe, Entwicklungshilfe im Gesundheitssektor: „Gibt es Komponenten im Konventionstext, die den unterschiedlichen Entwicklungsstand der Staaten berücksichtigen? Das heißt, dass beim angestrebten Standard z. B. in Bezug auf Barrierefreiheit zwischen hoch und weniger entwickelten Staaten unterschieden wird.“

Lohner, Bischöfliches Hilfswerk Misereor e. V.: „Mir ist es sympathisch, dass die „Verweigerung angemessener Vorkehrungen“ diskreditiert wird. Allerdings stellt sich für mich die Frage, was die Anerkennung „angemessener Vorkehrungen“ als einklagbares Recht für ein Land des Südens, dessen Ressourcen sehr knapp sind, praktisch bedeuten würde.“

Prof. Dr. Theresia Degener: „Das Problem der unterschiedlichen Standards stellt sich bei allen Menschenrechtskonventionen. Deshalb unterscheidet man bei der Umsetzung von Menschenrechten zwischen zwei Arten von Rechten. Auf der einen Seite den politischen und bürgerlichen

und auf der anderen Seite den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. Fast jede Menschenrechtskonvention enthält die Formulierung, dass soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte im Unterschied zu politischen und bürgerlichen Rechten nur „progressively“, d. h. Schritt für Schritt umgesetzt werden müssen.

Die praktische Bedeutung eines Rechtes auf „angemessene Vorkehrungen“, ist von Land zu Land und innerhalb eines Landes unterschiedlich und muss im Einzelfall entschieden werden. Es kommt dabei darauf an, dass die „angemessenen Vorkehrungen“ den Einzelnen nicht mit unverhältnismäßigen Aufwendungen belasten. Die US-amerikanische, die kanadische, die australische und die neuseeländische Rechtsprechung zeigen, dass hierbei Einzelfallkriterien, wie der Umsatz des Unternehmens oder die Größe des Kundenkreises ermittelt werden müssen, um festzustellen wie viel dem einzelnen Geschäftsmann oder Arbeitgeber an „angemessenen Vorkehrungen“ zumutbar ist.“

Judy Gummich, Forum Menschenrechte: „Vielleicht können Sie noch mal Beispielsfälle oder Urteile nennen, wo es um Mehrfachdiskriminierung geht.“

Prof. Dr. Theresia Degener: „Ich kann mich an einen kanadischen Fall erinnern. Es ging um eine schwarze Frau, die wegen Diskriminierung klagte. Die streitige Beweisfrage war, auf welchem Grund die Diskriminierung beruhte. Der kanadische Gerichtshof entschied, es sei egal was die Motivation des Täters war, ob er aus Rassismus oder Sexismus diskriminierte. Mehrfachdiskriminierung sei als Phänomen insbesondere bei Frauen bekannt und deswegen könne diese Frage offen bleiben.“

Sigrid Arnade: „Meinen Sie, Frau Geith, dass die Konvention von den EU-Staaten nicht unterzeichnet würde, wenn die Mehrfachdiskriminierung stärker als bisher in die Konvention aufgenommen wurde? Ich kann mir das schlecht vorstellen, weil es doch in den Amsterdamer Verträgen und in den Verfassungen der Mitgliedsstaaten auch dieses Verbot gibt.“

Ulrike Geith: „Wir sind ja noch nicht an dem Punkt, an dem es um die Ratifizierung geht. Ich kann nur aus den EU-Koordinierungen berichten, dass es eine Reihe von Staaten gibt, die ein Problem mit einer stärkeren Betonung der Mehrfachdiskriminierung haben.“

Prof. Dr. Theresia Degener: „Es gibt eine ganz klare EU-Position, keine neuen Menschenrechte zu schaffen und nicht über das hinaus zu gehen, was bislang als Menschenrecht verankert ist. Bisher gibt es keine Menschenrechtskonvention in der die überlappende Diskriminierung verboten ist. Mehrfachdiskriminierung in die Konvention aufzunehmen würde insofern einen Rechtezuwachs bedeuten.“

Bernhard Schäfer, Menschenrechtszentrum, Potsdam: „Mir ist nicht einleuchtend, weshalb es einen solchen Widerstand gibt, wenn es letztlich um eine reine Beweisfrage geht.“

Prof. Dr. Theresia Degener: „Wie eben erläutert, geht es insbesondere um das Verbot der Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung. Viele Staaten möchten zwar Menschen mit Behinderungen Gleichheitsrechte einräumen, ohne automatisch auch Schwule schützen zu müssen. Das ist einfach eine politische Frage.“

Bernhard Schäfer: „Es geht dann also letztendlich mehr um die Liste, als um das „und/ oder“.“

Andrea Schatz, Netzwerk behinderte Frauen, Berlin: „Ich hatte jetzt gerade die Überlegung, dass wir die Geschlechterfrage noch einmal getrennt von der Mehrfachdiskriminierung besprechen müssten. Ist die Genderperspektive in der Konvention und speziell im Artikel 7 schon vom Ad Hoc Ausschuss diskutiert und wenn nicht, welche Möglichkeiten gibt es das Thema noch einzuspeisen?“

Prof. Dr. Theresia Degener: „Mir fallen einige Länder ein, die entsprechende Vorstöße unternommen haben. Indien, Südafrika und Uganda zum Beispiel, wollen auf jeden Fall die Genderperspektive in dieser Konvention haben und sind dabei auf harten Widerstand gestoßen. Der Grund gegen das Gendermainstreaming ist in der Regel die Angst davor, wenn Frauen aufgenommen werden, auch sämtliche andere Gruppen, Kinder, Migranten, Flüchtlinge etc., aufnehmen zu müssen. Ich weiß nicht wie Sie das einschätzen, Frau Geith, aber ich würde sagen, da ist das letzte Wort aber noch nicht gesprochen.“

Ulrike Geith: „Ja, der Meinung bin ich auch. Die Diskussion um die Genderperspektive und eine stärkere Berücksichtigung von Frauen in der Konvention hat gerade erst begonnen.“

Sigrid Arnade, Netzwerk Artikel 3 „Ich denke, Deutschland ist zwar in der EU eingebunden, aber ansonsten prädestiniert die Genderfrage einzubringen. Immerhin hat Deutschland weltweit das einzige Gleichstellungsgesetz für behinderte Menschen, in dem Frauen explizit genannt werden. Insofern denke ich, dass es der deutschen Regierung gut zu Gesichte stünde, sich in dieser Frage bei der VN-Konvention, wo sie schon die Menschenrechte wunderbar vertreten, noch einmal stärker einzubringen.“

Sabine Häfner: „Noch gar nicht richtig diskutiert worden ist auch die Tatsache, dass das Gendermainstreaming im Völkerrecht einen verpflichtenden Charakter hat, auf den sich andere Gruppen, die eben genannt wurden, nicht stützen können. Selbst wenn die Aufzählung im nicht durchsetzbar ist, heißt das noch nicht, dass die Konvention nicht „gegendert“

werden sollte. Aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtung Gendermainstreaming zu betreiben, die auch auf europäischer Ebene besteht, kann die EU nicht auf die Berücksichtigung von Frauen in der Behindertenrechtskonvention verzichten.“

Dr. Stefan Heinik, Allgemeiner Behindertenverband in Deutschland e.V.: „Noch einmal zurück zu den „angemessenen Vorkehrungen“. Nach meiner Ansicht ist es gewiss, dass eine „Verweigerung angemessener Vorkehrungen“ eine Diskriminierung darstellt. Das ist im Arbeits-, im Universitäts- und im Gebäudebereich etc. so. Welche Länder tun sich denn schwer dies in der Konvention klarzustellen?“

Prof. Dr. Theresia Degener: „Vorreiter können wir nicht nennen, weil die Diskussionen teilweise vertraulich stattfinden. Das Argument ist schlicht und ergreifend, es sei zu teuer. Es wehren sich sowohl Staaten dagegen, die noch nicht über ein modernes Antidiskriminierungsgesetz verfügen, als auch Länder, die bereits in ihren nationalen Antidiskriminierungsgesetzen die „Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen“ enthalten haben, aber angesichts der Flut möglicher Klagen der Auffassung sind es sei kostspielig. Das Hauptargument sind die Kosten und in der Rechtsprechung die Zumutbarkeit. Wieviel muss jemand tun, damit der Arbeitsplatz behindertengerecht ist? Wieviel kann man von einem Gaststättenbesitzer erwarten, damit die Gaststätte als zugänglich bzw. als diskriminierungsfrei bezeichnet werden kann? Das sind die Einzelfallfragen, die in den Gerichtsverfahren entschieden werden müssen.“

Judy Gummich: „Wie wird der Begriff „positive Maßnahme“ ins Englische übersetzt?“

Prof. Dr. Theresia Degener: „Im US-amerikanischen, im kanadischen und im südafrikanischen Recht wird der Begriff „affirmative action“ gebraucht. Im deutschen haben wir den Begriff „Fördermaßnahme“. Im europäischen Recht heisst es „positive measure“ und im internationalen Recht heißt es „special measure“ (Sondermaßnahme). Die internationale Bezeichnung finde ich in Bezug auf behinderte Menschen nicht besonders glücklich.

Ulrike Geith: „Hinsichtlich der Genderperspektive möchte ich darauf aufmerksam machen, dass wir Hinweise, bei welchen Artikeln eine besondere Gefahr von Mehrfachdiskriminierung gesehen wird, gerne entgegennehmen.“

Sigrid Arnade: „Wir haben mehrere Vorschläge gemacht, wie der Konventionstext wo ergänzt werden könnte und dazu auch die Vorschläge der anderen Staaten aus der 3. Ad Hoc Ausschusssitzung miteinbezogen. Diese Vorschläge stehen auf der Homepage www.un-behindertefrauen.org.“

Ulrike Geith: „Vielen Dank Frau Arnade. Frau Häfner wird nachher aller Voraussicht nach auf dem Podium gefragt werden, wie sich die Gruppe zu den anstehenden Fragen positioniert hat. Vielleicht geben Sie aus ihrer Einschätzung ein Resümee, so dass die Anwesenden die Möglichkeit haben zuzustimmen oder zu widersprechen.“

Sabine Häfner: „Ich kann versuchen, aus meinen Aufzeichnungen die Essenz der Diskussion zusammenzufassen. So wie ich sie verstanden habe, haben wir schwerpunktmäßig zwei Punkte diskutiert: Mehrfachdiskriminierung und „angemessene Vorkehrungen“.



Was die Mehrfachdiskriminierung betrifft, hatte ich den Eindruck, dass die meisten für dessen Aufnahme in Artikel 7 waren. Es war jedoch eine große Unsicherheit zu spüren, ob es durchsetzbar ist, sexuelle Orientierung in die Liste der Diskriminierungsgründe mitaufzunehmen, oder ob man nicht sexuelle Orientierung aus der Liste herausstreichen sollte und/oder es bei dem allgemeinen Hinweis „aus irgendeinem anderen Grund“ belassen sollte.

„Angemessene Vorkehrungen“ werden von der Arbeitsgruppe als Teil der Diskriminierungsdefinition verstanden. Die Frage ist auch hierbei die Durchsetzbarkeit und ob Einschränkungen hinsichtlich der Zahlungsfähigkeit von Staaten notwendig sind.“

Prof. Dr. Theresia Degener: „In Bezug auf die „angemessenen Vorkehrungen“ möchte ich gerne noch hinsichtlich der Platzierung und Formulierung den Vorschlag machen, an Artikel 7 Absatz 2 a des Experten-Arbeitsgruppentextes vom Januar 2004: „Diskriminierung bezeichnet jegliche Art von Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung, die zur Folge oder zum Ziel hat ...“ einen zweiten Satz hinzuzufügen: „Auch die Verweigerung zumutbarer angemessener Vorkehrungen gilt als Diskriminierung“. Außerdem könnte man im Absatz 4 „angemessene Vorkehrungen“ wie folgt definieren: „Angemessene Vorkehrung im Sinne des Artikel 7, Absatz 2 a bezeichnet notwendige und geeignete Veränderungen und Anpassungen die Menschen mit Behinderungen, die auf gleichberechtigter Basis gegründete Inanspruchnahme ... garantieren, sofern solche Maßnahmen nicht eine unangemessene Belastung darstellen.“ Das ist auch bereits in Absatz 4 enthalten, nur das Absatz 4 derzeit nicht Teil der Diskriminierungsdefinition darstellt. Um dies zu gewährleisten ist es wichtig, dass „angemessene Vorkehrungen“ Eingang in Artikel 7 Absatz 2 a findet.“

Ulrike Geith: „Wir können also Frau Häfner mitgeben, dass die Gruppe der Meinung ist, dass die „Verweigerung von angemessener Vorkehrungen“ als Diskriminierung gesehen werden und daher in Artikel 7, Absatz 2 a aufgenommen werden soll.“

Bei der Frage der Mehrfachdiskriminierung erscheint mir das ein bisschen schwieriger. Frau Häfner hat berichtet, dass die Optionen sind, entweder es so lassen wie es ist, d. h. eine Liste der Diskriminierungsgründe inklusive dem Grund „sexuelle Orientierung“ in der Präambel zu belassen. Die andere Option wäre zum Experten-Arbeitsgruppentext zurückzugehen, d. h. die Liste der Diskriminierungsgründe in Artikel 7 einzufügen ohne den Grund der „sexuellen Orientierung“ aufzunehmen, weil er das größte Konfliktpotential beinhaltet. Und die dritte Option wäre eine offene Formulierung zu wählen. Letzteres bringt natürlich das Problem mit sich, dass man es den Staaten überlässt zu definieren, was sie unter der Formulierung „aus irgendeinem anderen Grund“ verstehen.“

Sigrid Arnade: „Meines Erachtens war die ursprüngliche Formulierung der Experten-Arbeitsgruppe die beste.“

Sabine Häfner: „Auch ich denke, dass die Formulierung vom Januar 2004, mit der Aufzählung der Diskriminierungsgründe besser war als was wir nun haben. Wenn man dadurch sexuelle Orientierung wieder verliert, könnte diese in der Präambel noch ein zweites mal benannt werden.“

Prof. Dr. Theresia Degener: „Das heißt im Klartext, dass sexuelle Orientierung wieder herausfallen würde und das finde ich schwierig. Auch den Vorschlag sexuelle Orientierung in der Präambel zu belassen, während die anderen Diskriminierungsgründe in Artikel 7 wandern ist meines Erachtens nicht vertretbar. Dadurch würde ein Zweiklassensystem im Diskriminierungsrecht geschaffen werden.“

Ulrike Geith: „Vielen Dank für die detaillierten Vorschläge, die widerspiegeln was wir Wünschen, aber auch zeigen, wo Kompromisse möglich sind. Beides ist meines Erachtens in der Diskussion deutlich geworden. Ich bedanke mich ganz herzlich bei Frau Degener, bei Frau Häfner und bei Ihnen allen für die engagierte Mitarbeit.“

Zusammenfassung/Schlussfolgerungen

In ihrem einleitenden Referat beleuchtete Prof. Dr. Theresia Degener den aktuellen Stand der internationalen Diskussion um die Definition der Diskriminierung von Behinderung, die im Entwurf der VN-Konvention in Artikel 7 „Gleichheit und Nichtdiskriminierung“ enthalten ist.

Die Arbeitsgruppe konzentrierte sich in ihrer anschließenden Diskussion auf zwei streitige Themen innerhalb des Artikels 7:

1. Soll die Verweigerung zumutbarer Vorkehrungen/ Anpassungen („denial of reasonable accommodation“) für behinderte Menschen bereits als Diskriminierung gelten?
2. Soll bei dem Verbot von Mehrfachdiskriminierungen, also der Diskriminierung wegen einer Behinderung und/ oder eines anderen Grundes, der Katalog der Diskriminierungsgründe mit aufgenommen werden, um insbesondere auch Frauen vor doppelter Diskriminierung zu schützen?

1. Verweigerung angemessener Vorkehrungen

Der Unterschied zwischen der Vornahme von angemessenen Vorkehrungen und einer positiver Maßnahme: **Positive Maßnahmen** sind in der Regel darauf gerichtet, die Bedingungen für eine bestimmte Gruppe zu verbessern (z. B. Quoten oder Behindertenparkplätze). Ein Anspruch auf konkrete positive Maßnahmen besteht aber nicht. **Angemessene Vorkehrungen** dagegen sind individualbezogen. Hier werden die Bedürfnisse des Einzelnen berücksichtigt, z. B. die Anpassung eines Arbeitsplatzes auf die Bedürfnisse eines behinderten Arbeitnehmers. Der Einzelne hat einen Anspruch auf die Vornahme von angemessenen Vorkehrungen, wobei nach herrschender Meinung insoweit eine Einschränkung gegeben ist, als kein Anspruch auf eine bestimmte Vorkehrung besteht, soweit den Bedürfnissen entsprochen wird und zudem keine unzumutbare Härte für die Verpflichteten entstehen darf. Im Ergebnis bedeutet die Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen also eine weitergehende Verpflichtung als die Vornahme von positiven Maßnahmen.

Die eigentliche Definition der Diskriminierung findet sich im Entwurf der Konvention vom Januar 2004 in Artikel 7 Absatz 2 a) und b). Der Begriff der „angemessenen Vorkehrung“ wird daneben getrennt in Artikel 7 Absatz 4 definiert. Die Vertragsstaaten sollen danach geeignete Schritte unternehmen, damit angemessene Vorkehrungen vorgenommen werden, soweit sie nicht eine unangemessene Belastung darstellen.

Entsprechend der aktuellen internationalen Diskussion beschäftigte sich die Arbeitsgruppe mit der Frage, ob die Verweigerung angemessener Vorkehrungen schon per Definition eine Diskriminierung darstellt und daher in der eigentlichen Definition des Diskriminierungsbegriffs in Art. 7 Absatz 2 berücksichtigt werden muss. Vorbild könnte der “American with Disability Act-ADA” sein. Hiernach stellt, dem strukturellen Gleichheitskonzept folgend, die Verweigerung zumutbarer Anpassungen durch Arbeitgeber, Schulen, Behörden oder Anbieter von öffentlichen oder privaten Dienstleistungen eine Diskriminierung dar.

Die Arbeitsgruppe kam in ihrer Diskussion zu dem Ergebnis, dass auch die VN-Konvention dem strukturellen Gleichheitskonzept Rechnung tragen muss. Ausgehend davon, dass die Konvention das Ziel hat, behinderten Menschen die Wahrnehmung und Ausübung ihrer Menschenrechte zu sichern und damit das Recht, gleichberechtigt an allen Aspekten des Lebens teilzuhaben, muss die Verweigerung von angemessenen Anpassungen bereits eine Diskriminierung darstellen.

Die Arbeitsgruppe übersah dabei nicht die Notwendigkeit, dass die individuelle Leistungsfähigkeit der einzelnen Vertragsstaaten zu berücksichtigen ist. Doch wurde es insofern als ausreichend angesehen, dass die Verpflichtung zu angemessenen Anpassungen regelmäßig an die Grenze der unzumutbaren Härte gebunden ist. Die Vornahme angemessener Vorkehrungen dürfe nicht in das Ermessen der Vertragsstaaten gestellt werden.

2. Das Verbot von Mehrfachdiskriminierungen

Nach Artikel 7 Absatz 1 Satz 3 des Entwurfs der Konvention vom Januar 2004 sollen die Vertragsstaaten behinderten Menschen den Schutz vor Diskriminierungen wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, Konfession, politischen oder anderen Meinung, nationalen, sozialen Herkunft, des Besitzes, der Geburt, Herkunft oder Art der Behinderung, des Alters oder jeglicher anderer Faktoren garantieren.

In der internationalen Diskussion wurde in der Folge zum Teil eine Erweiterung des Katalogs möglicher Doppel-Diskriminierungsgründe gefordert, andere, so z. B. die EU, wollen die Verlagerung des gesamten Katalogs in die Präambel und in der Konvention selbst lediglich allgemein den Schutz vor Diskriminierungen wegen jeglichem anderen Faktor (“on any other grounds”) verbieten.

In der Diskussion der Arbeitsgruppe wurde deutlich, dass die Durchsetzung des gesamten Katalogs in der Tat schwierig werden könnte, da der rechtliche Standard anerkannter Diskriminierungsmerkmale international sehr unterschiedlich ist. So will die EU beispielsweise das Merkmal der

sexuellen Orientierung mit aufnehmen, wenn der Katalog insgesamt in die Präambel verschoben wird. Im Rahmen des Artikel 7 jedoch könnte dieses Merkmal nicht durchsetzbar sein. Andererseits ist es vor dem Hintergrund der Antidiskriminierungsgesetzgebung einzelner Vertragsstaaten schwierig, auf aus ihrer Sicht anerkannte Merkmale bei der Aufzählung zu verzichten.

Dennoch kam die Arbeitsgruppe schließlich zu dem Ergebnis, dass die explizite Aufzählung von Diskriminierungsmerkmalen in Artikel 7 aus Sicht der regelmäßig von doppelter Diskriminierung Betroffenen unverzichtbar ist – vor allem aus Sicht behinderter Frauen. Nur so kann nach Ansicht der Arbeitsgruppe gewährleistet werden, dass die Unterschiedlichkeit behinderter Menschen wahrgenommen wird und Vertragsstaaten beispielsweise im Rahmen der Vornahme angemessener Anpassungen oder positiver Maßnahmen, in ihrer Gesetzgebung und in ihrer Berichterstattung, adäquat auf die Bedürfnisse der von doppelter Diskriminierung betroffenen behinderten Menschen eingehen.

RAin Sabine Häfner, Sozialverband Deutschland e. V. (SoVD)



Arbeitsgruppe 3

Thema: Internationale Kooperation im Bereich der Rechte von Menschen mit Behinderungen

Antje Welke: „Ich möchte Sie herzlich begrüßen und freue mich, dass Sie sich für diese Arbeitsgruppe entschieden haben. Ich glaube, dass das hoch umstrittene Thema „Internationale Kooperation“ ein Schlüsselthema für den Verhandlungserfolg in New York darstellt.“

Gabriele Weigt: „Ich bin gebeten worden, in meinem Eingangsreferat einen Überblick über die Regelungen zur „Internationalen Kooperation“ im derzeitigen Konventionstext zu geben und über die weiteren Vorschläge, die zur Regelung dieser Frage im Verlauf der dritten und vierten Sitzung des Ad Hoc Ausschusses eingegangen, sind zu erläutern. Weiterhin werde ich kurz auf das Konzept des „Inclusive Development“ eingehen.“

Moderation – Antje Welke

Sachverständige für Menschenrechte beim Interministeriellen Arbeitsstab beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen

Die Frage der Internationalen Kooperation ist für das Zustandekommen der Konvention von entscheidender Bedeutung. Im Interesse der Menschen mit Behinderungen weltweit ist es überaus wichtig, eine Regelung in dieser Frage zu finden, die den unterschiedlichen Interessen gerecht wird und für ihre jeweilige Situation eine angemessene Lösung bereithält.

Die Frage der Internationalen Kooperation ist für das Zustandekommen der Konvention von entscheidender Bedeutung. Im Interesse der Menschen mit Behinderungen weltweit ist es überaus wichtig, eine Regelung in dieser Frage zu finden, die den unterschiedlichen Interessen gerecht wird und für ihre jeweilige Situation eine angemessene Lösung bereithält.

Gabriele Weigt

Geschäftsführerin der Behinderung und Entwicklungszusammenarbeit e. V. und Sprecherin der VENRO-Arbeitsgruppe Behindertenarbeit in Entwicklungsländern

Begründung

Betrachten wir die Situation in den Entwicklungsländern, so erscheint für diese eine Unterzeichnung der Konvention ohne den Aspekt der Internationalen Kooperation nicht möglich (Diese ist aber auch für Schwellen- und Transformationsländer von Bedeutung).

Wie Sie wissen, leben ca. 80 Prozent der Menschen mit Behinderungen in Entwicklungsländern. Man geht nach wie vor davon aus, dass lediglich 2 bis 4 Prozent Zugang zu

Rehabilitationsmaßnahmen haben. Dies schließt Maßnahmen im medizinischen, schulischen, beruflichen und sozialen Bereich ein. Behinderung spielt in der internationalen Entwicklungskooperation bislang kaum eine

Rolle, obwohl ein sehr enger Zusammenhang zwischen Armut und Behinderung besteht.

Man spricht in diesem Kontext von einem Teufelskreis von Armut und Behinderung: Armutsbedingungen sind für die Entstehung einer Vielzahl von vermeidbaren Behinderungen (z. B. durch Unter- und Mangelernährung, Infektionskrankheiten, keine Verfügbarkeit sauberen Trinkwassers usw.) verantwortlich.

Kriege, kriegerische Auseinandersetzungen und Naturkatastrophen führen nicht nur per se zu Behinderungen, sondern verschärfen auch die Armutssituation im Land. Weltweit leben ca. 1,2 Mrd. Menschen in absoluter Armut, davon sind 20 Prozent von einer Behinderung betroffen – dies sind ca. 240 Mio. Menschen. Behinderung ist ein

weiterer Faktor für chronische Armut. Weltweit leben zwischen 300 bis 400 Millionen Menschen in chronischer Armut. Neue Studien belegen, dass bei Menschen mit Behinderung die Wahrscheinlichkeit höher ist, dass sie lang anhaltend in Armut leben und es ihnen aufgrund der Umweltbedingungen, der gegebenen strukturellen Bedingungen und negativer Verhaltensweisen kaum möglich ist, der Armut zu entfliehen.

Ich habe bereits angedeutet, dass für Menschen mit Behinderungen in Entwicklungsländern kaum strukturelle Angebote und Rahmenbedingungen zur Verfügung stehen, die es ihnen ermöglichen, ihre Lebenssituation zu verbessern. Warum ist das so? Einerseits werden sie in vielen Entwicklungsländern von ihren Regierungen vernachlässigt. Es gibt wenig staatliche Angebote für sie, d. h. dass viel zu wenig finanzielle Mittel bereitgestellt werden. In manchen Ländern fehlt es an der entsprechenden Gesetzgebung. Auch dort, wo eine Gesetzgebung vorhanden ist, wird dies nicht automatisch in die Praxis umgesetzt. Ein weiterer Aspekt ist der von auferlegten Strukturanpassungsprogrammen, der sich in vielen Ländern in sozialen Sektoren sehr stark bemerkbar macht (z. B. Gesundheit, Bildung) und damit die Angebote für Menschen mit Behinderungen besonders betrifft. Viele Länder sind aus unterschiedlichen Gründen auch schlichtweg finanziell nicht in der Lage, ein ausreichendes Angebot für Menschen mit Behinderungen bereit zu stellen. Ein Beispiel: In Ecuador hat vor einigen Jahren die Ausstattung einer kompletten Rehabilitationsabteilung in einem Krankenhaus den Etat aufgeessen, den das Gesundheitsministerium für ein ganzes Jahr für den Bereich Rehabilitation zur Verfügung hatte.



Aus diesen Gründen ist es nachzuvollziehen, dass besonders die Entwicklungsländer auf die Aufnahme der Internationalen Kooperation in die Konvention dringen, da es ihnen ansonsten angesichts der bestehenden Bedingungen kaum möglich sein wird, diese zu erfüllen.

Zur Rolle der Industrienationen:

In der Entwicklungskooperation der Industrienationen spielen Menschen mit Behinderungen jedoch kaum eine Rolle. Dies kann man an den "Millennium Development Goals", den internationalen Entwicklungszielen, sehr deutlich sehen, die das Instrument zur Armutsbekämpfung darstellen, sich zu Menschen mit Behinderungen aber nicht äußern und diese nicht berücksichtigen. Auch die deutsche Entwicklungspolitik hat bislang kein Positionspapier zur Förderung von Menschen mit Behinderung erstellt, die somit in der Entwicklungszusammenarbeit eine sehr untergeordnete Rolle spielen. Demzufolge werden Menschen mit Behinderungen von deutscher Seite auch nicht bei Regierungsverhandlungen mit Entwicklungsländern thematisiert. Spricht man mit Verantwortlichen aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), wird darauf hingewiesen, dass man erwarte, dass die Aspekte von den Entwicklungsländern thematisiert werden.

Man könnte auch in diesem Zusammenhang von einem Teufelskreis sprechen: Menschen mit Behinderungen stellen bei vielen Regierungen in Entwicklungsländern keine Priorität dar, werden im nationalen Bereich vernachlässigt und folglich bei Regierungsverhandlungen kaum thematisiert. Die Industrienationen haben Behinderung nicht auf ihrer entwicklungspolitischen Agenda und sprechen deshalb ihrerseits das Thema auch nicht an.

Deshalb ist die Konvention von großer Bedeutung. Sie bietet die Möglichkeit:

- die Entwicklungsländer in ihre Verantwortung zu nehmen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in ihren Ländern umzusetzen;
- die Industrienationen in ihre Verantwortung zu nehmen, im Rahmen internationaler Solidarität und ihrer weltweiten Bemühungen zur Verringerung der Armut, Behinderung als integralen und verpflichtenden Bestandteil in ihre Entwicklungspolitik aufzunehmen.

Diese integrale Berücksichtigung in der Entwicklungszusammenarbeit wird mit dem Begriff "Inclusive Development" beschrieben.

Was ist Inclusive Development?

Dabei geht es darum, Behinderung als entwicklungspolitisches Thema zu verankern und die inklusive Berücksichtigung von Menschen mit Behinderung in der Entwicklungszusammenarbeit in die Praxis umzusetzen.

Dies bedeutet, dass Menschen mit Behinderungen bei allen entwicklungs- politischen Maßnahmen berücksichtigt werden. Manchmal wird in diesem Zusammenhang auch der Begriff "Mainstreaming" verwendet. Maßgeblich ist dabei der Menschenrechtsansatz, im Gegensatz zur medizinischen Sichtweise von Behinderung, ein sozialer Ansatz, der die Umweltbedingungen berücksichtigt.

Entgegen der gängigen Praxis der Unterstützung behinderter Menschen durch spezielle Sonderprojekte, die nur für Menschen mit Behinderungen durchgeführt werden, geht es bei "Inclusive Development" darum, dass die Förderung von Menschen mit Behinderung im Rahmen der allgemeinen Projekte und Programme geschieht.

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit existieren seit Jahren viele Bemühungen, hauptsächlich von Seiten der Nichtregierungsorganisationen, Behinderung in der Entwicklungspolitik der einzelnen Geberländer zu verankern. In Deutschland ist insbesondere die VENRO⁷-Arbeitsgruppe „Behindertenarbeit in Entwicklungsländern“ bemüht, Behinderung als integralen Bestandteil in der deutschen Entwicklungspolitik zu verankern, was bisher noch nicht zum Erfolg geführt hat.

Standard Rules

Auch wenn sich viele Regierungen noch dagegen sträuben, Behinderung stärker in ihrer Entwicklungspolitik zu verankern, so sind sie doch bereits mit der Verabschiedung der Standard Rules⁸ 1993 diese Verpflichtung eingegangen.

Darin heißt es:

Bestimmung 21: Technische und wirtschaftliche Zusammenarbeit

Die Staaten, das heißt Industriestaaten wie Entwicklungsländer, haben die Aufgabe, bei der Verbesserung der Lebensbedingungen Behinderter in den Entwicklungsländern zusammenzuarbeiten und diesbezügliche Maßnahmen zu ergreifen.

1. Maßnahmen zur Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte, einschließlich behinderter Flüchtlinge, sollen zum Bestandteil der allgemeinen Entwicklungsprogramme gemacht werden.
2. Diese Maßnahmen müssen zum Bestandteil der technischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit gemacht werden, gleichgültig ob es sich um eine bilaterale oder multilaterale, staatliche oder nicht-staatliche Zusammenarbeit handelt. Die Staaten sollen bei Diskussionen über eine solche Zusammenarbeit mit ihren Verhandlungspartnern Behindertenbelange zur Sprache bringen.
3. Bei der Planung und Überprüfung von Programmen der technischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit soll den Auswirkungen sol-

⁷ Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen

⁸ "The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities" – Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte, Resolution 48/96 der Generalversammlung der

cher Programme auf die Lage Behinderter besonderes Augenmerk geschenkt werden. Es ist von größter Wichtigkeit, dass Behinderte und ihre Organisationen bei jedem Entwicklungsprojekt, das speziell auf Behinderte abgestimmt ist, beteiligt werden. Sie sollen bei der Ausarbeitung, Durchführung und Evaluierung solcher Projekte direkt mit einbezogen werden.

6. Die Staaten sollen durch entsprechende Maßnahmen dafür Sorge tragen, dass das mit der Verwaltung von Programmen der technischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit befasste Personal auf allen Ebenen über eine bessere Kenntnis der Behindertenbelange verfügt.

Bestimmung 22: Internationale Zusammenarbeit

1. Die Staaten werden sich aktiv an der internationalen Zusammenarbeit zur Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte beteiligen.
2. Gegebenenfalls sollen die Staaten Behindertenfragen in allgemeine Verhandlungen über Normen, Informationsaustausch, Entwicklungsprogramme usw. einbringen.

Obwohl die Internationale Kooperation bereits 1993 in die Standard Rules aufgenommen worden ist, hat dies doch nicht zu einer tatsächlichen Umsetzung geführt. Das Problem ist bekannt. Die Standard Rules stellen kein völkerrechtlich verbindliches Dokument dar, womit wir bei der aktuellen Diskussion um die Aufnahme der Internationalen Kooperation in die Konvention angelangt sind.

Lassen Sie uns nun zum aktuellen Diskussionsstand zur Internationalen Kooperation in der Behindertenrechtskonvention kommen. Ein erster Entwurf ist im Januar 2004 von einer Experten-Arbeitsgruppe vorgelegt worden, in dem die Internationale Kooperation in der Präambel mit aufgenommen worden ist. Dieser erste Entwurf ist auf der dritten und vierten Sitzung des Ad hoc Komitees im Mai/ Juni und August/ September 2004 beraten worden.

Während dieser beiden Sitzungen hat es weitere Vorschläge gegeben, die die Internationale Kooperation betreffen:

- verschiedene Länder wie auch die EU haben weitere Formulierungsvorschläge für die Aufnahme in die Präambel vorgelegt;
- vier Länder schlagen vor, die Internationale Kooperation in Artikel 2 „Allgemeine Grundsätze“ aufzunehmen;
- bei der vierten Sitzung des Ad hoc Komitees haben verschiedene Länder wie auch die EU Formulierungsvorschläge für die Aufnahme in Artikel 4 „Allgemeine Verpflichtungen“ vorgelegt;
- weiterhin liegen Vorschläge vor, diese in einem separaten Artikel 24bis⁹ bzw. 26 zu regeln;

- ein weiterer Vorschlag zielt auf die Aufnahme in Artikel 4 „Allgemeine Verpflichtungen“ und Artikel 6 „Statistiken und Datensammlung“ sowie als eigener Artikel 24bis.

Erfreulich ist die Tatsache, dass auch die Frage der Armutsreduzierung in den Konventionstext Eingang gefunden hat, wobei im Hinblick auf sich daraus ableitende Verpflichtungen sehr unterschiedliche Formulierungsvorschläge vorliegen.

Resümee

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es für wirtschaftlich arme Länder von grundlegender Bedeutung ist, die Internationale Kooperation in die Konvention aufzunehmen. Wichtig ist dabei, einerseits die Entwicklungsländer nicht aus ihrer nationalen Verantwortung zu entlassen und keine Konditionalität entstehen zu lassen, die die Akzeptanz der Konvention an die Bedingung der Internationalen Kooperation knüpft.

Andererseits ist internationale Solidarität der Industrienationen ein notwendiges Element, da die Entwicklungsländer die Erfüllung der Konvention ohne Unterstützung seitens der Industrienationen nicht erreichen können. Schlüsselement ist hierbei die Anerkennung der Belange behinderter Menschen als integraler Bestandteil in der Entwicklungspolitik der Industrienationen (Inclusive Development).“

Antje Welke: „Ganz herzlichen Dank für den sehr guten Überblick, über das, was im letzten Jahr seit Januar 2004, seit es den ersten Entwurf der Experten-Arbeitsgruppe gibt, von Staaten und Nichtregierungsorganisationen zu dieser Frage vorgelegt wurde. Bevor wir aber in die Diskussion einsteigen, möchte ich die Teilnehmer und Teilnehmerinnen bitten, die noch allgemeine Fragen zur Konvention haben, diese vorab zu stellen.“

Carina Chupina, President of the International Federation of Hardhearing Young People, Russia: „Was versteht man unter Entwicklungsländern im Sinne der Konvention? Ist zum Beispiel Russland davon erfasst und wie hat sich Russland bislang in den Verhandlungsprozess bei den VN eingebracht?“

Gabriele Weigt: „Sie sprechen eine sehr wichtige Frage an, die ich auch schon bedacht hatte. Wir haben den Fokus auf Entwicklungsländer. Es gibt eine Definition, die hauptsächlich auf das Bruttosozialprodukt abstellt. Ich denke aber, dass die Konvention auch für Schwellenländer und für die osteuropäischen, sogenannten Transformationsländer von großer Bedeutung ist, weil eine wirtschaftliche Entwicklung, wenn man sie nur am Bruttosozialprodukt misst, den sozialen Aspekt außer acht lässt. Die Erfahrungen zeigen, dass z. B. in Osteuropa, wenn sich die wirtschaftliche Lage verschlechtert und gleichzeitig kein gutes soziales Netz vorhanden ist, Behinderung sehr schnell zum Armutsrisiko wird. Insofern denke ich,

⁹ Die derzeitige Arbeitsnummerierung eines separaten Artikels für Internationale Kooperation lautet Artikel 24bis

müsste man den Begriff Entwicklungsländer hier tatsächlich auch auf Schwellen- und Transformationsländer erweitern.“

Stefan Trömel: „Was die Rolle Russlands im Ad Hoc Ausschuss betrifft, über 100 Länder sind bei den Sitzungen vertreten und Russland gehörte von Beginn der Verhandlungen dazu. Das Land hat sich nicht durch ein

Stefan Trömel

Bis September 2004 Direktor des Europäischen Behindernten Forums und maßgeblich an den Verhandlungen der Behindertenrechtskonvention beteiligt

besonderes Engagement für den Menschenrechtsansatz ausgezeichnet und ist generell nicht sehr aktiv gewesen. Insbesondere bei der Diskussion um die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen kam von der russischen Regierung keine große Unterstützung. Ich habe den Eindruck, dass die russischen Nichtregierungsorgani-

sationen noch aktiver sein müssen, um zu erreichen, dass die russische Regierung eine positivere Haltung zur Konvention einnimmt.“

Dagmar Oberlies, Professorin an der Fachhochschule Frankfurt:

„Ich habe hauptsächlich Verständnisfragen. In verschiedenen anderen Menschenrechtskonventionen z. B. in der Frauen- oder der Kinderrechtskonvention, ist Internationale Kooperation nicht erwähnt, obwohl sie wahrscheinlich mit der gleichen Berechtigung gefordert werden könnte. Wie wird sich diese Diskussion auf die anderen Konventionen auswirken und welche Forderungen werden die Entwicklungsländer stellen? Und eine etwas juristischere Frage noch, internationale Konventionen erlangen Wirksamkeit nur zwischen den Signatarstaaten. Heißt das in Bezug auf eine Verpflichtung zu internationaler Kooperation, dass das unterschreibende Geberland sich zu Finanzleistungen gegenüber dem ebenfalls unterschreibenden Entwicklungsland verpflichtet? Und wenn das eine richtige Staatenverpflichtung ist, haben Sie dann nicht Sorge, dass die Unterschriften unter die Konvention deshalb ausbleiben könnten?“

Antje Welke: „Zur Frage der Auswirkungen der Diskussion um Internationale Kooperation möchte ich nur darauf hinweisen, dass Internationale Kooperation auch in anderen Menschenrechtskonventionen bereits enthalten ist. Es gibt im Sozialpakt Artikel 2, 22 und 23 und in der Kinderrechtskonvention Artikel 4, 23, 24 und 28 Referenzen zu internationaler Kooperation. Im Übrigen gibt es dieses Konzept insbesondere in umweltrechtlichen Konventionen. Hinsichtlich Ihrer zweiten Frage kann ich Ihnen nur Recht geben. Gerade die Verbindlichkeit, die durch eine Verpflichtung zu internationaler Kooperation geschaffen würde ist der Hauptstreitpunkt. Deshalb ist diese Diskussion im Ad Hoc Ausschuss so kontrovers.“

Stefan Trömel: „Wie auch Herr Böcker sagte, die EU Position war anfänglich ganz negativ, sie wollte überhaupt keine Referenz zu internationaler Kooperation. Beim ersten und zweiten Ad Hoc Ausschuss war das ein großer Nord-Süd-Konflikt. Einige Staaten, wie China, Mexiko und andere waren sehr



stark dafür, und andere wie die EU, Kanada und Japan waren dagegen. Wir Nichtregierungsorganisationen haben versucht, Brücken zu schlagen. Unsere Gemeinsamkeit mit der EU-Position bestand von Anfang an in der Annahme, dass Internationale Kooperation nicht als Vorwand von einem Entwicklungsland benutzt werden darf, die Konvention nicht umzusetzen. Das ist nicht akzeptabel für die Industriestaaten, aber ebenfalls nicht für die behinderten Menschen und Nichtregierungsorganisationen in einem Entwicklungsland. Denn für die würde das bedeuten, dass sie warten müssten, bis Geld von außen

kommt, damit sich in ihrem Land etwas ändert. Die große Diskussion hat sich nun, wo die EU gesehen hat, dass Internationale Kooperation aufgenommen werden muss, verlagert. Eine Referenz zur internationalen Kooperation, im Sinne von internationalen Konferenzen, Austausch von „good practises“ Nord-Süd, Süd-Süd und Süd-Nord in der Präambel, in Artikel 4 und vielleicht noch in einem weiteren Artikel, ist meines Erachtens kein Problem mehr. Das große Problem wird nun sein, eine Verpflichtung in den Text zu bringen, die sowohl den Geber- als auch den Entwicklungsstaat verpflichtet, in den Prozess von Entwicklungszusammenarbeit Behinderung als horizontales Element hineinzubringen. Hiergegen gibt es massiven Widerstand durch die Industrieländer. Selbst diejenigen wie Schweden, die Behinderung als Querschnittsthema in ihre Entwicklungszusammenarbeit einbeziehen, haben sich gegen eine solche Verpflichtung ausgesprochen. Aber auch die Entwicklungsländer werden wahrscheinlich dagegen blockieren. Auch sie möchten nicht, dass ihre Entwicklungshilfegelder an die Verpflichtung gebunden werden, Behinderung als Verteilungsaspekt zu beachten. Die große Herausforderung ist es also am Ende der Verhandlungen einen Artikel zu erhalten, der über den Austausch von „good practises“, internationale Konferenzen und technische Hilfe hinausgeht. Unser Hauptargument ist, dass wir nicht mehr Geld fordern. Die große Diskussion um die 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukt ist eine andere und von dieser Menschenrechtskonvention unabhängige Debatte. Uns geht es darum, dass das Geld, das

sowieso vom Norden zum Süden fließt, die Behindertendimension einbezieht und dass diese Verpflichtung sich an beide Seiten richtet. Wahrscheinlich ist diese Anerkennung der Behindertenperspektive in der Entwicklungsarbeit wichtiger auf der Seite der Entwicklungsländern, aber wir können die Entscheidung, was mit den Finanzen passiert nicht nur ihnen überlassen. Wir sind nicht froh, wenn wir sehen, wie weiterhin öffentliche Gelder der Entwicklungszusammenarbeit benutzt werden, um Barrieren aufzubauen. Die Konvention soll einen Beitrag leisten, dieses Phänomen zu bekämpfen.“

Dagmar Oberlies: „Wenn es nicht um zusätzliches Geld geht, könnten Sie mir dann die Vorschläge Chinas und Vietnam zu Artikel 24 erklären, wo es heißt „Internationale Kooperation ist zwingend für die Implementierung dieser Konvention“?“

Stefan Trömel: „Meine Erläuterungen spiegelten die Position des europäischen Behindertenforums wieder. Wir sind uns auch mit den anderen Nichtregierungsorganisationen einig, dass wir nicht mehr Geld fordern, sondern dass lediglich die enormen Summen von Geld, die derzeit sowieso schon von Norden nach Süden fließen, die Behindertendimension einbeziehen. Das darüber hinaus für die Organisation von internationalen Konferenzen etc. vereinzelt weitere Beträge anfallen werden, spielt da nicht die große Rolle. Das einige Regierungsvorschläge noch über unsere Forderungen hinausgehen, ist unbestritten, aber das würden wir nicht verteidigen, da es unserer Auffassung nach zu weit geht. Es ist nicht möglich, die ganze Nord-Süd-Problematik mit dieser Konvention zu lösen.“

Gabriele Weigt: „In Ergänzung zu dem, was Herr Trömel hinsichtlich der europäischen Position sagte, möchte ich für die deutsche Ebene ergänzen, dass wir seit langem mit dem BMZ in Kontakt sind und versuchen, Behinderung in die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren. Dabei stoßen wir auf die gleichen Widerstände wie auf internationaler Ebene. Man vermutet immer, es gehe um große Geldsummen, was nicht der Fall ist. Deswegen ist hier meines Erachtens noch viel Aufklärungsarbeit notwendig, dass man auch Menschen mit Behinderungen in Maßnahmen integrieren kann, ohne dass große Sondermittel notwendig sind, und dass es in vielen Fällen nur minimale oder gar keine Kostenimplikationen gibt. Bislang wurde Behinderung bei uns in der Entwicklungszusammenarbeit immer separat gesehen und mit Sonderprojekten bedacht, die entsprechend viel kosteten. Neue einfache Konzepte mit denen man viel für behinderte Menschen erreichen kann, müssen erarbeitet, um eine Integration in bestehende Maßnahmen zu ermöglichen.“

Katja Franke, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: „Ich habe eine kurze Frage an Herrn Trömel, Sie sagten, es gehe

darum die Behindertendimension horizontal zu integrieren. Ich frage mich aber im Moment noch in welchem Maße es Indikatoren hierfür gibt, die messbar machen wann Behinderung integriert ist. Sind Sie der Meinung, dass die Behindertendimension in alle Projektprogramme einbezogen werden soll oder wie ist das zu verstehen? Könnten Sie das noch ein bisschen näher beschreiben?“

Stefan Trömel: „Ein Beispiel stellt die „guidance note“ der Europäischen Kommission dar. Sie erklärt, dass die Behindertenperspektive in die Entwicklungspolitik mit einer Doppelstrategie eingebracht werden muss:

1. Sonderprojekte, für Menschen mit Behinderungen im Bereich „capacity building“, d. h. Menschen mit Behinderungen besser vorbereiten und Organisationen für Menschen mit Behinderungen fördern.
2. Das horizontale, mainstreaming Element. Das finnische „National Research and Development Centre for Welfare and Health“ (STAKES) hat z. B. eine gute Strategie erarbeitet, wie die Behindertenperspektive in die Planung von Entwicklungszusammenarbeit einzubeziehen ist. Es gibt verschiedene Instrumente, wie man das machen kann und natürlich sind einige Sektoren relevanter als andere, besonders relevant sind z.B. die Bereiche Bildung, Gesundheit und Arbeit.“

Katja Franke: „Ich wollte noch kurz auf die Bemerkung von Frau Weigt eingehen. Die GTZ arbeitet im Auftrag des BMZ, deshalb möchte ich kurz erwähnen, dass auch wir der Meinung sind, dass Engagement für Menschen mit Behinderungen mehr heißt, als spezielle Projekte für behinderte Menschen zu schaffen. Auch im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gibt es beides; die klassischen Projekte, die ausschließlich für behinderte Menschen konzipiert sind, z. B. in den Bereichen Ausbildung und Gesundheit, insbesondere in Post-Konfliktländern wie El Salvador, Vietnam, Angola, und außerdem gibt es auch ein Projekt in Ghana, bei dem nicht nur sonderpädagogische Einrichtungen gestärkt werden, sondern auch in ein Konzept zur Integration von geistig behinderten Kindern in Regelschulen investiert wird. Träger dieses Projektes ist das Bildungsministerium von Ghana. Es gibt also durchaus auch integrative Ansätze im Bereich der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Hinweisen möchte ich auch noch kurz auf die bereits genannte Studie, die kürzlich von der GTZ gemeinsam mit dem finnischen Wissenschaftsinstituts „STAKES“ erstellt wurde. Die Studie heißt „integrating appropriate measures for people with disabilities in the infra-structure sector“ und ist auf den Internetseiten der GTZ abrufbar. In der Studie werden Maßnahmen von Entscheidungsträgern und Planern von Projekten und Programmen beschrieben, die finanziell machbar sind. Die Autoren haben versucht, internationale Ansät-

ze zusammenzufassen, wie barrierefrei gebaut werden kann und Infrastrukturmaßnahmen ergriffen werden können. Ich bin aber auch Ihrer Meinung, dass wir durch unsere Zusammenarbeit mit VENRO bestimmt noch Einiges verbessern können. Auch die Vernetzung mit den Behindertenorganisationen kann noch verbessert werden.“

Gabriele Weigt: „Ich denke, es macht wenig Sinn die Diskussion um die Haltung des BMZ hier zu führen. Aber ich finde es ist anerkennenswert, dass die GTZ sich zunehmend öffnet und mehr in diesem Bereich unternimmt. Dennoch ist die Entwicklung einer nationalen Strategie notwendig, auch um bestimmte Fehler zu vermeiden, wie sie z. B. beim Entwurf eines Sektorkonzepts für Gesundheit entstanden sind, in dem Menschen mit Behinderungen nicht berücksichtigt wurden. Wenn dies der VENRO-Gruppe nicht aufgefallen wäre, dann wäre es möglicherweise dabei geblieben. Außerdem ist es notwendig auch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die die finanzielle Zusammenarbeit für das BMZ übernimmt, und somit gerade im Infrastrukturbereich aktiv ist, involviert wird. Wenn man daran denkt, was Herr Trömel gerade sagte, dass barrierefreie Maßnahmen zu ergreifen sind, dann ist das nur möglich, wenn eine Strategie vorhanden ist, die den Bau von Barrieren mit deutschem Geld verhindert.“

Marquez de Chiraz: „Ich habe noch ein paar Verständnisfragen:

1. Wird der Ad Hoc Ausschuss von der Generalversammlung der VN eingerichtet oder wie passt er in die Struktur der Vereinten Nationen?
2. Wie viele Nichtregierungsorganisationen aus Entwicklungsländern beteiligen sich an dem Prozess?
3. Welche Nichtregierungsorganisationen dürfen teilnehmen?
4. Wie ist die Teilnahme und Meinung der Fachorganisationen der VN, UNESCO¹⁰, ILO¹¹?
5. Gibt es Schätzungen, wann diese Konvention fertig gestellt werden wird?
6. Wie reagieren die Nichtregierungsorganisationen besonders aus den Entwicklungsländern auf die Formulierung „Internationale Kooperation“ oder „Solidarität von Geberstaaten“. Aus der Perspektive der dritten Welt ist es manchmal etwas schwierig nachzuvollziehen, wenn sich Geberstaaten besonders großzügig geben. Ein Beispiel in diesem Zusammenhang ist die Verschuldungsproblematik.“

Stefan Trömel:

1. „Der Ad Hoc Ausschuss wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen eingesetzt und erstattet dieser Bericht.“
2. Es sind auch Nichtregierungsorganisationen aus Entwicklungsländern im Ad Hoc Ausschuss vertreten. Jedoch sind sie im Vergleich

¹⁰ United Nations Education, Scientific and Cultural Organisation (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation), <http://www.unesco.de>

¹¹ International Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation) <http://www.ilo.org>

zu den Nichtregierungsorganisationen aus anderen Teilen der Welt unterrepräsentiert. Teilweise sind es Mitarbeiter internationaler Nichtregierungsorganisationen aus dem Süden, teilweise sind es auch nationale oder regionale Nichtregierungsorganisationen mit Sitz in Drittweltstaaten. Die Nichtregierungsorganisationen haben den "International Disability Caucus" gegründet, damit die Nichtregierungsorganisationen aus dem Norden und dem Süden nicht gegeneinander arbeiten. Im Rahmen der Verhandlungen im Ad Hoc Ausschuss sprechen die im "International Disability Caucus" zusammengeschlossenen Nichtregierungsorganisationen aus dem Norden und dem Süden mit einer Stimme.

3. Nichtregierungsorganisationen können an den Sitzungen des Ad-hoc-Ausschusses teilnehmen, wenn sie entweder beratenden Status beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen oder einen besonderen Status in Bezug auf den Ad Hoc Ausschuss selbst haben. Während der ersten Sitzung des Ad-hoc-Ausschusses wurde eine spezielle Entscheidung zur Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen getroffen. Die Beteiligung der Nichtregierungsorganisationen liegt im Vergleich zu allen anderen Prozessen innerhalb der VN auf sehr hohem Niveau.
4. Internationale Organisationen, wie ILO, WHO¹², UNESCO etc. sind ebenfalls im Ad Hoc Ausschuss vertreten.
5. Der Zeitrahmen des Prozesses ist momentan die große Frage. Einige Staaten machen sich für eine Verabschiedung im Ende 2005 stark, was nicht sehr realistisch ist. Wenn genügend Mittel zur Verfügung gestellt werden, denke ich, dass der Text im Jahr 2006 fertig gestellt werden könnte. Wir treten also in die letzte Verhandlungsphase ein.
6. Ich stimme zu, dass beim Thema Solidarität eine gewisse Heuchelei mitschwingt. Deswegen reagieren viele Regierungsdelegierte aus dem Süden auch sensibel auf paternalistische Ansätze und betonen immer wieder, dass internationale Zusammenarbeit sich nicht nur in der Richtung Nord-Süd, sondern auch Süd-Süd und Süd-Nord darstellt. Aus Sicht einer Nichtregierungsorganisation ist jedoch klar, dass das Geld vom Norden in den Süden fließt, und was wir als Nichtregierungsorganisationen versuchen sollten, ist zu bewirken, dass ein größerer Anteil dieses Geldes für Behindertenpolitik ausgegeben wird."

Andreas Pruiskien, Christoffel Blindenmission (CBM): „CBM ist eine internationale Organisation, die Programme für behinderte Menschen in Entwicklungsländern unterstützt. Ich würde gerne auf die enge Verbindung zwischen internationaler Kooperation und Monitoring eingehen.

¹² World Health Organisation (Weltgesundheitsorganisation) <http://www.who.int/en>

Wenn ich mir die Wegstrecke anschau, die mit der Konvention abgedeckt werden soll, wo wir heute in den Entwicklungsländern stehen, was die Situation behinderter Menschen angeht, und wo wir hin wollen, dann sehe ich einen langen Weg. Wenn man dann noch in Betracht zieht, dass in vielen Entwicklungsländern das Thema Behinderung keine Priorität hat und wenig Ressourcen vorhanden sind, stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, um die Konvention zu einem wirkungsvollen Instrument zu machen, Meilensteine zu definieren, indem man gemeinsam identifiziert, was in welchem Zeitraum leistbar ist. Diese Meilensteine können dann die gemeinsame Grundlage für eine Internationale Kooperation darstellen. Ich denke eine solche Konkretisierung der internationalen Kooperation, die auch andere Initiativen, wie z. B. die Poverty Reduction Strategy¹³-Prozesse einbeziehen kann, ist erforderlich.“

Antje Welke: „Ich bin auch der Ansicht, dass es grundsätzlich wichtig ist, Indikatoren und Ziele zu definieren. Man darf aber meines Erachtens nicht vergessen, dass wir hier an einer Menschenrechtskonvention und nicht an einem Policy-Paper arbeiten. Eine solche Konvention wird nicht für einen überschaubaren Zeitraum, sondern sozusagen für die Ewigkeit geschaffen. Deswegen ist es schwierig, Meilensteine wie z. B. mit den “Millennium Development Goals“ geschehen – innerhalb der nächsten 15 Jahre muss die Armut um die Hälfte reduziert werden – im Rahmen dieser Konvention zu formulieren. Ich denke, dass man an dem abstrakten Charakter dieser Konvention festhalten sollte, da die Konvention auf Dauer Geltung beansprucht.“

Gabriele Weigt: „Ich hatte ja eingangs in meinem Statement bereits erwähnt, dass mir die Erwähnung der Armutsbekämpfung in der Konvention wichtig ist. Mit den rechtlichen Implikationen kenne ich mich nicht so gut aus und dass man keine quantifizierbaren Faktoren aufnehmen kann erscheint mir logisch. Dennoch denke ich, dass man durch die Verbindung zwischen internationaler Kooperation und Armutsbekämpfung eine Möglichkeit schaffen kann, “Millennium Development Goals“ z. B. auf diese Konvention zu erstrecken.“

Stefan Trömel: „Ich verstehe, dass die Konvention besonders für Experten wie Sie, Herr Pruiskens, die die Situation in den Entwicklungsländern kennen, zu weit gefasst erscheint und dass es schwer ist, bei diesem Grad der Abstraktion überhaupt den Mehrwert der Konvention zu erkennen. Ich glaube aber man muss optimistisch bleiben. Die Konvention wird in jedem Fall eine Verbesserung mit sich bringen. Z. B. wird es in Zukunft nicht mehr möglich sein “Millennium Development Goals“ zu produzieren, die keine Referenz zu Menschen mit Behinderungen enthalten. Derzeit werden

¹³ Armutsreduzierungsstrategie

immer noch Projekte finanziert, die auf falschen Prinzipien basieren. Wenn der Inhalt der Konvention gut ist, wird sich nicht nur in den Industrienationen, sondern auch in den Entwicklungsländern die Behindertenpolitik verbessern. Es gibt Rechte in der Konvention, wie Nichtdiskriminierung z. B., für deren Umsetzung man kein Geld braucht. Deswegen bin ich überzeugt davon, dass die Konvention in einigen Bereichen einen großen Beitrag leisten kann.

Hinsichtlich der Armutsbekämpfung bin ich der gleichen Meinung wie Frau Weigt. Es ist wichtig das Element Behinderung mit der Armutsbekämpfung zu verbinden. Es sieht zwar manchmal so aus, als ob erst allen anderen Armen geholfen werden muss, bevor man an Menschen mit Behinderungen denkt, aber Armutsbekämpfung muss umfassend sein, um erfolgreich zu sein. Im Bezug auf den konkreten Konventionstext halten wir die Erwähnung von Entwicklungspolitik unter Artikel 4 des Experten-Arbeitsgruppentextes für erforderlich, weil dieser Artikel über die allgemeinen Verpflichtungen sich auf alle Bereiche der Konvention bezieht.“

Dagmar Oberlies: „Ich habe grundsätzliche Zweifel, ob man im Hinblick auf das Nichtdiskriminierungsrechts überhaupt eine weitere Konvention benötigt. Das Diskriminierungsverbot ist bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte¹⁴ und im Zivilpakt¹⁵ verbürgt und gilt insofern ohnehin für alle Menschen. Ich möchte daher davor warnen, Sonderrechte zu schaffen. Ähnliches gilt auch für das „Mainstreaming“. Nach meinen Erfahrungen führt das „Mainstreaming“ von Frauenrechten lediglich zu einer Menge von Hochglanzveröffentlichungen. Ich bin der Ansicht, man müsste inzwischen jenseits dieser Mainstreaming-Diskussion, bei der einmal „disability“ und das andere mal „gender“ gemainstreamt wird, den Blick auf das „Mainstreaming“ von „diversity“ richten.

Hinsichtlich der Entwicklungszusammenarbeit möchte ich gerne noch von Frau Weigt wissen, wieso Sie der Ansicht ist, dass die Einbeziehung von Behinderung in die Entwicklungszusammenarbeit keine zusätzlichen Ksten verursachen wird. Soweit ich weiß, hat man sich bislang noch nicht auf eine Behinderungsdefinition geeinigt. Wenn ich an Behinderung im Zusammenhang mit einem Entwicklungsland denke, dann denke ich an Minenopfer, verwundete Soldaten und HIV/AIDS. Es stellt sich also die Frage, ob diese Formen oder Ursachen von Behinderung von der Konvention umfasst sind, und somit die Geberstaaten auch in die Haftung für z. B. Kriegsfolgen genommen werden können. Ich glaube wir alle hätten kein Problem mit der Einbeziehung von Behinderung in die Entwicklungszusammenarbeit, wenn Behinderung im Sinne der Konvention das gleiche bedeuten würde, wie in Deutschland. Wenn der Behinderungsbegriff aber

¹⁴ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Resolution 217 (III) der Generalversammlung der VN vom 10. Dezember 1948

¹⁵ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966

auch HIV/AIDS und Kriegsfolgen umfasst, ist diese Forderung sehr weitreichend.

Ich bin auch der Ansicht, die Geberstaaten sollten möglichst weitgehend zur Berücksichtigung der Behindertendimension verpflichtet werden. Die Formulierung darf jedoch nicht so weitreichend sein, dass sie die Industrienationen von der Ratifikation der Konvention abhält. Diese Gefahr sehe ich und stelle mir vor, dass z. B. im Hinblick auf bewaffnete Konflikte oder HIV/AIDS eine Präventionskomponente im Bereich der Internationalen Kooperation der Problematik gerechter würde.“

Ina Krause-Trapp, Verband für anthroposophische Heilpädagogik Sozialtherapie und soziale Arbeit: „Mein Verband ist eine Dachorganisation von Einrichtungen und Diensten für Menschen mit geistiger, seelischer und mehrfacher Behinderung. Ich habe eine Nachfrage zum Grad der Verbindlichkeit. Drei der vorliegenden Textvorschläge schlagen eine Formulierung vor, die auf die Wichtigkeit von internationaler Kooperation abstellen, ohne eine Verpflichtung dazu zu konstituieren. Außerdem beziehen sich viele Vorschläge lediglich auf die Präambel. Wir wissen, dass in völkerrechtlichen Verträgen die Präambel keinen verpflichtenden Charakter hat, sondern eher eine Absichtserklärung darstellt. Meines Erachtens müssen wir jedoch versuchen eine Verpflichtung zur internationalen Kooperation in den Vertragstext aufzunehmen. Ansonsten könnten wir es auch bei den Standard Rules belassen.“

Antje Welke: „Ich denke, wir können dann zusammenfassen, dass eine Verpflichtung zur internationalen Kooperation in diese Konvention aufgenommen werden sollte, aber nur soweit, dass die Konvention als Ganzes noch ratifikationsfähig bleibt. Vielleicht können wir uns diesbezüglich noch weitere Gedanken darüber machen, was als Kompromiss sowohl für die Mehrheit der Staaten als auch für die Behindertenorganisationen noch tragbar ist.“

Gabriele Weigt: „In Schweden, Finnland, Dänemark, Italien, Norwegen und den USA wird Behinderung bereits heute als integraler Bestandteil der Entwicklungspolitik berücksichtigt. Auch in Großbritannien gibt es Bemühungen von Seiten der Nichtregierungsorganisationen, die dazu geführt haben, dass die britische Regierung ein entsprechendes Strategiepapier veröffentlicht hat, und in den Niederlanden und Belgien gibt es aktuell wie auch in Deutschland Gespräche zwischen den Nichtregierungsorganisationen und den Regierungen, um Behinderung in die Entwicklungszusammenarbeit einzubeziehen. Meines Erachtens verliert die Konvention daher nicht durch eine entsprechende Verpflichtung ihre Ratifikationsfähigkeit. Vielmehr bin ich überzeugt, dass von der Konvention ein weiterer Impuls ausgehen kann.“

Stefan Trömel: „Frau Oberlies, ich fürchte, ich verstehe nicht ganz Ihren Standpunkt zu HIV/AIDS. Vielleicht sprechen wir von unterschiedlichen Verpflichtungsniveaus. Wenn ich von Verpflichtung spreche, meine ich, dass Behinderung grundsätzlich bei der Entwicklungspolitik nicht vergessen, sondern miteinbezogen wird. Wir haben zum Beispiel auch innerhalb vom Europäischen Sozialfonds gesehen, wie europäisches Geld ausgegeben wurde, um in ärmeren EU-Ländern neue Barrieren zu errichten. Wenn wir keine Verpflichtung in die Konvention bekommen, Behinderung bei der Leistung von Entwicklungshilfe zu beachten, wird genau das auch weiterhin passieren. Ich meine also lediglich Verpflichtung zur behindertengerechten Verteilung, nicht zur zusätzlichen Leistung von Entwicklungszusammenarbeit.“

Bezüglich ihres Hinweises auf das Nichtdiskriminierungsrecht, das bereits in anderen Menschenrechtskonventionen enthalten ist, kann ich Ihnen im Prinzip recht geben. Prinzipiell bräuchten wir keine Konvention. Alle Rechte über die wir in dieser Konvention sprechen sind bereits in anderen Menschenrechtskonventionen geregelt. Deswegen sprechen wir auch von der „Konvention der Rechte von Menschen mit Behinderungen“ und nicht von der „Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen“. Es werden also keine neuen Rechte geschaffen, sondern die Rechte, die grundsätzlich für alle Menschen, also auch für Menschen mit Behinderungen gelten, werden auf behinderte Menschen angepasst, damit Menschenrechte auch für diese Realität werden.“

Antje Welke: „Meines Erachtens sind wir nun mit den allgemeinen Fragen durch und können noch mal in die einzelnen Formulierungsvorschläge einsteigen.“

Gabriele Weigt: „Ja, ich möchte gerne mit dem mexikanischen Vorschlag vom 4. Ad Hoc Ausschuss beginnen, wozu auch die Bundesregierung bereits ihre Akzeptanz geäußert hat. Dieser Vorschlag fordert unter Absatz c „mainstreaming disability issues into cooperation frameworks and activities“ und somit genau das, was wir in den letzten 60 Minuten als wichtig identifiziert haben. Ganz ähnlich ist auch der chinesische Vorschlag, indem auch, diese zentrale Formulierung „mainstreaming disability issues into cooperation programmes“ enthalten ist. Weitaus ausführlicher ist der Vorschlag des „International Disability Caucus“. Er stellt sozusagen die Wunschversion dar, indem er zum einen in Artikel 4 c „inclusion of disability issues into all economic and social development policies and programmes, including those related to development cooperation“ fordert und zum anderen in einem Artikel 24 bis die Einzelheiten der internationalen Kooperation beschreibt. Aufgefallen ist mir hierbei jedoch,

dass mir die mexikanische/chinesische Formulierung „mainstreaming disability issues“ konkreter erscheint, als die vom „International Disability Caucus“ gewählte „inclusion of disability issues“.

Antje Welke: „Problematisch an dem Wort „Mainstreaming“ ist, dass es sehr vom Zeitgeist geprägt und dass es kein eindeutiges Verständnis darüber gibt, was damit eigentlich gemeint ist. Deswegen wird in der Gesetzes- oder Konventionssprache versucht, dieses Wort zu vermeiden. Ich würde daher die Formulierung des „International Disability Caucus“ Inklusion favorisieren. Klarer an der Sprache des „International Disability Caucus“ ist auch der Zusatz zu Artikel 4 c „..., eingeschlossen die Programme der Entwicklungszusammenarbeit“. Die Staatsenvorschläge der Afrikanischen Gruppe, Chiles, der EU und Neuseelands zu Artikel 4 enthalten diesen Zusatz nicht, was zur Folge hat, dass nicht ganz eindeutig ist, ob mit den genannten „wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsplänen und Programmen“ nur nationale Entwicklungspläne oder auch Entwicklungsprogramme der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gemeint sind.“

Dagmar Oberlies: „Um dieses Problem zu lösen, könnte man doch „national und international“ vor „wirtschaftliche und soziale Entwicklungspläne und Programme“ einfügen, um damit zu klären, dass sich die Vorschläge der Staaten zu Artikel 4 auf „allen nationalen, internationalen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstrategien und Programme“ beziehen. Wobei meines Erachtens der Einschub entbehrlich ist, Entwicklungsprogramme immer auch international sein können.

Mir ist aber die Systematik von Artikel 24bis noch nicht klar. Wieso sollte Internationale Kooperation nach Artikel 24 „Teilnahme am kulturellen Leben, Erholung, Freizeit und Sport“ geregelt werden. Eine Platzierung bei Artikel 4 erscheint mir systematischer.

Stefan Trömel: „Ich wäre mit einer entsprechenden Formulierung im Artikel 4 einverstanden. Das ist jedoch die Minimalforderung. Meines Erachtens brauchen wir außerdem einen konkreten Artikel, in dem die detaillierte Umsetzung der Internationalen Kooperation geregelt ist.“

Dagmar Oberlies: „Ich bin der Ansicht, man könnte sogar noch minimalistischer an die Formulierung herangehen und lediglich klarstellen, dass entwicklungspolitische Maßnahmen selbstverständlich Maßnahmen im Sinne der allgemeinen Verpflichtung zur Umsetzung der Konvention in den Bereichen der „Gesetzgebung, Verwaltung und sonstigen Maßnahmen“ nach Artikel 4 der Konvention sind.“

Antje Welke: „Ich kann Ihnen da nur zustimmen. Meines Erachtens würde der Grad der Verbindlichkeit der Konvention nicht sinken, wenn

kein eigener Artikel mit diesem Thema befasst ist. Es ist aber ein generelles Phänomen internationaler Konventionen, dass Vieles mehrfach gesagt und auch Selbstverständliches statuiert wird. Grund dafür ist die politische Aussagekraft der Konvention, die fast gleichwertig neben der rechtlichen Verbindlichkeit steht.

Interessant an den unterschiedlichen Vorschlägen zu einem eigenen Artikel 24bis ist meines Erachtens, dass es bei allen Vorschlägen wie vorhin diskutiert tatsächlich eher um die Frage geht wie Entwicklungshilfe stattfinden soll – Stichwort „inclusive development“ – und nicht ob oder wieviel Entwicklungshilfe fließen soll. Nur der afrikanische Vorschlag geht mit seiner Formulierung „Internationale Kooperation ist ein essentielles Element für die Umsetzung der Konvention“ darüber hinaus.“

Gabriele Weigt: „Ich denke auch, dass es angesichts der dauerhaften Menschenrechtsverletzungen wichtig ist, auch das scheinbar Selbstverständliche aufzunehmen. Ansonsten sehe ich zu großen Interpretationsspielraum für die Staaten. Daher ist meines Erachtens, wie der „International Disability Caucus“ es auch vorschlägt, eine Referenz in Artikel 4 und ein separater Artikel wichtig. Im Hinblick auf den Vorschlag des „International Disability Caucus“ zu Artikel 24bis ist mir die Referenz zur Humanitären Hilfe, um auch behinderte Flüchtlinge in die Konvention aufzunehmen, und die Förderung der Behindertenorganisationen besonders wichtig.“

Andreas Pruiken: „Ich möchte gerne noch mal auf das Monitoring zurückkommen, gibt es seit dem 4. Ad Hoc Ausschuss neuere Erkenntnisse wie das Monitoring-System für diese Konvention einmal aussehen wird? Ich bin der Ansicht, dass das auch für die Diskussion um Internationale Kooperation relevant ist.“

Stefan Trömel: „Soweit ich weiß, ist das Monitoring nach wie vor ungeklärt. Das gesamte Monitoring-System der Menschenrechtskonventionen wird gerade überarbeitet. Es gibt eine große Unzufriedenheit über das existierende Monitoring-System der anderen Menschenrechtskonventionen. Deswegen möchte man diesen Reformprozess abwarten, um von den Schlussfolgerungen dieses Prozesses zu profitieren. Niemand weiß jedoch wie lange dieser Prozess dauern wird, aber er wird als Vorwand benutzt, um noch nicht in eine intensive Diskussion über das Monitoring einzusteigen.“

Antje Welke: „Vielleicht noch ergänzend dazu. Ich denke, dass von Staatenseite nun allmählich am Monitoring gearbeitet wird, und nehme an, dass bei der nächsten oder übernächsten Sitzung des Ad Hoc Ausschusses das Thema auf die Tagesordnung kommt. Hinsichtlich der Verbindung zwischen internationaler Kooperation und Monitoring ist die Platzierung

des Artikels zur internationalen Kooperation relevant. Die Tatsache, dass Internationale Kooperation nun auf Artikel 24bis gerutscht ist, hängt damit zusammen, dass man Internationale Kooperation im gleichen Kapitel, also bei den Fragen der Umsetzung der Konvention wie das Monitoring regeln wollte. Es ist darauf zu achten, ob Internationale Kooperation in den operative Bereich der Konvention, also den vom Monitoring umfassten Bereich, fällt oder Teil des Verfahrens ist. Ist letzteres der Fall, würde die Verpflichtung zur Beachtung der Behindertendimension in der Entwicklungszusammenarbeit nicht durch den Monitoring-Mechanismus beobachtet werden, d. h. eine Verletzung dessen würde in den Staatenberichten nicht auftauchen oder von Überwachungsorganen beobachtet werden.“

Sheikha Hissa Al-Thani, Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen für Behinderung: „Ich möchte nur darauf hinweisen, dass ich beim 4. Ad Hoc Ausschuss das Konzept der „Internationalen Verantwortung“ vorgeschlagen habe. Ich glaube, das „Internationalen Verantwortung“ eine wichtige Dimension der internationalen Zusammenarbeit darstellt und vielleicht in der Begründung oder in einem eigenen Artikel erwähnt werden sollte, denn „Internationale Verantwortung“ kann die Existenz von internationaler Zusammenarbeit rechtfertigen. Wenn wir über „Internationale Verantwortung“ sprechen, geht es nicht nur um die Beiträge der Industrieländer, sondern es geht um die Verantwortung aller Länder gegenüber Menschen mit Behinderungen. Denn Verantwortung bezieht sich sowohl auf politisches Engagement als auch auf finanzielle und moralische Unterstützung. Vielen Dank.“

Antje Welke: „Vielen Dank Frau Sheika Hissa Al-Thani. Ich glaube wir haben nun einen guten Bogen geschlagen, von dem minimalistischen Ansatz, nur eine Referenz in Artikel 4 zu fordern, über eine etwas ausführlicher Ausgestaltung der „Inklusiven Entwicklungszusammenarbeit“ in einem eigenen Artikel. Es ist selbstverständlich, dass wir nun noch keinen konkreten Textvorschlag unterbreiten können. Wir haben mit Frau Weigt begonnen und gleich wird Herr Trömel auf dem Podium über unsere Arbeitsgruppe referieren. Herr Trömel, vielleicht möchten Sie hier schon mal ein paar zusammenfassende Worte äußern.“

Stefan Trömel: „Ich glaube wir sind uns einig, dass das Thema Internationale Kooperation in den Konventionstext aufgenommen werden muss. Uneinigkeit besteht hinsichtlich der Frage, wie das geschehen soll. In jedem Fall ist eine Referenz in Artikel 4 über „Mainstreaming“ oder „Inklusion“ von Behindertenfragen erforderlich. Ich denke, wir sind uns auch einig geworden, dass Entwicklungspolitik als ein Teil der im Artikel 4 beschriebenen Maßnahmen explizit genannt werden sollte, um vorzu-

beugen, dass es vergessen oder fehlinterpretiert wird. Außerdem habe ich aus der Diskussion herausgehört, dass, was auch immer es für ein Monitoringverfahren geben wird, es den Bereich Internationale Kooperation umfassen sollte. Das heißt, dass wenn ein Land seinen Bericht vorlegt, wie es die Konvention umgesetzt hat, es sich auch dazu erklären muss, wenn es ein Geberland ist, inwieweit Behinderung in die Entwicklungspolitik einbezogen wurde und wenn es ein Nehmerland ist, wie es mit den empfangenen Entwicklungshilfegeldern in Bezug auf Behinderung umgegangen ist. Hinsichtlich eines speziellen Artikels über internationale Kooperation, hatte Frau Weigt meines Erachtens zu Recht darauf hingewiesen, dass nicht alle Absätze des Artikels 24bis gleich wichtig sind. Für besonders wichtig wurde die Referenz zur Unterstützung von Behindertenorganisationen sowie die Einbeziehung von Humanitärer Hilfe und behinderten Flüchtlingen erachtet. Hinsichtlich der Frage, ob ein gesonderter Artikel nicht ganz entbehrlich ist, würde ich vermuten, dass die Entwicklungsländer lediglich eine Referenz in Artikel 4 nicht akzeptieren würden. Diesbezüglich muss man beachten, was Frau Welke bereits erklärte, dass die Konvention sowohl ein juristischer als auch ein politischer Text ist und auch um die Sichtbarmachung bestimmter Probleme geht. Vom politischen Standpunkt her haben auch wir Nichtregierungsorganisationen die Erfahrung gemacht, dass wenn keine Sichtbarmachung durch eine explizite Benennung von bestimmten Rechten stattfindet, diese doch vergessen werden.“

Antje Welke: „So nun müssen wir allmählich die Diskussion beenden. Ich hoffe, Sie haben die Debatte genauso konstruktiv empfunden wie ich und möchte mich jetzt noch einmal ganz herzlich bei Ihnen für die spannende Diskussion bedanken. Mein ganz besonderer Dank gilt natürlich Frau Weigt und Herrn Trömel, die mit ihrem Fachwissen die Diskussion sehr bereichert haben. Gleich werden wir bei der Podiumsdiskussion unser Thema noch weiter besprechen. Frau Weigt und Herr Trömel werden uns dabei auf dem Podium vertreten. Ich möchte Sie aber außerdem auffordern, sich auch aus dem Publikum an der Diskussion zu beteiligen und die Beiträge unserer Referenten zu ergänzen. Vielen Dank!“

Zusammenfassung/Schlussfolgerungen

Der Workshop wurde von der Moderatorin Antje Welke vom Arbeitsstab des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen eröffnet. Anschließend hielt Frau Gabriele Weigt, Sprecherin der VENRO-Arbeitsgruppe Behindertenarbeit in Entwicklungsländern, einen Einführungsvortrag.

Wesentliche Punkte des Vortrags bezogen sich auf die Notwendigkeit, eine integrative Entwicklungspolitik zu fördern, die Menschen mit Behinderungen zu Gute kommen und sie nicht ausschließen sollte. Sie erinnerte an die Verbindung zwischen Armut und Behinderung und die Notwendigkeit, dass Strategien zur Beseitigung von Armut Menschen mit Behinderungen einbeziehen, sowie an die Tatsache, dass 70-80 Prozent der Menschen mit Behinderungen in Entwicklungsländern leben und kaum Zugang zu Dienstleistungen und Bildung haben. Sie verwies auch auf die Millenniumsentwicklungsziele der VN, die keinerlei Bezug zu Menschen mit Behinderungen enthalten. Sie erläuterte die Notwendigkeit eines zweigleisigen Ansatzes in Bezug auf das Thema Behinderung und Entwicklung; behinderten-spezifische Projekte und Programme mit dem Mainstreaming von Behinderung in sämtliche Programme der Entwicklungszusammenarbeit zu verbinden. Als positives Beispiel führte sie die Rahmenempfehlungen der VN zur Chancengleichheit behinderter Menschen an, die in Regel 21 und 22 auf technische und wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie auf internationale Zusammenarbeit Bezug nehmen.

Berichterstatte Stefan Trömel (European Disability Forum) fasste den Stand der Verhandlungen zur Behindertenrechtskonvention zu diesem Thema zusammen:

- Die Frage der internationalen Zusammenarbeit war zunächst einer der konfliktreichsten Punkte zwischen dem Norden (einschließlich der EU), der zunächst jede Bezugnahme ablehnte, und dem Süden.
- Es scheint, als wäre mittlerweile eine Einigung darüber erzielt worden, dass die fehlende Einbeziehung der Behindertendimension in die internationale Zusammenarbeit von den Entwicklungsländern nicht als Entschuldigung für die Nichtumsetzung der Behindertenrechtskonvention gelten darf.
- Internationale Zusammenarbeit ist nicht lediglich „Nord-Süd“, sondern auch „Süd-Süd“ und „Süd-Nord“-Zusammenarbeit, und es geht nicht nur um Finanzierung, sondern auch um den Austausch von Fachwissen.
- Es ist geplant, einen Verweis auf internationale Zusammenarbeit aufzunehmen, wenn die progressive Umsetzung des Übereinkommens

behandelt wird, und zwar entsprechend dem Wortlaut der Kinderrechtskonvention.

- Es ist auch geplant, einen spezifischen Artikel über internationale Zusammenarbeit aufzunehmen (die Arbeitsnumerierung lautet 24bis, aber in Bezug auf den Inhalt dieses Artikels gehen die Meinungen sehr weit auseinander).
- Ein spezifischer Verweis auf Armut und die Auswirkungen von Armut auf behinderte Menschen soll in die Präambel des Übereinkommens aufgenommen werden.
- Die Gemeinschaft der Nichtregierungsorganisationen besteht darauf, in Artikel 4 „allgemeinen Staatenverpflichtungen“ einen Verweis auf die allgemeine Einbeziehung des Themas Behinderung in die Entwicklungszusammenarbeit aufzunehmen. Hiermit soll nicht mehr finanzielle Entwicklungszusammenarbeit sichergestellt, sondern die Berücksichtigung behinderter Menschen gewährleistet und die Finanzierung neuer Barrieren vermieden werden.

Abschließend stellte er fest, dass die Ungleichheiten zwischen Norden und Süden, die sich auch auf die Situation von behinderten Menschen auswirken, nicht durch dieses Übereinkommen beseitigt werden können, dass diese Konvention jedoch sicherstellen sollte, dass behinderte Menschen mehr von Programmen und Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit profitieren.

In der Arbeitsgruppe bestand Einverständnis darüber, dass die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit auch Menschen mit Behinderungen zu Gute kommen sollten und dass das Übereinkommen deshalb einen entsprechenden Verweis enthalten sollte. Hierbei sollte die Verantwortung jedoch nicht nur bei den Geberländern, sondern auch bei den Nehmerländern gesehen werden. Man war sich auch einig, dass mit öffentlichen Geldern keine neuen Barrieren errichtet werden sollten und dass dieser Grundsatz auch für öffentliche Gelder gelten sollte, die im Rahmen von Programmen der Entwicklungszusammenarbeit verwendet werden.

Skepsis wurde geäußert, ob dieses Übereinkommen tatsächlich wirken kann, angesichts des enormen Umfangs der anstehenden Aufgabe. In diesem Zusammenhang wurde auch die Problematik des Behindertenbegriffs diskutiert und ob z. B. wenn AIDS als eine Form von Behinderung anerkannt würde die Belastung für die Staaten nicht zu groß würde.

Die Arbeitsgruppe kam zu folgendem Ergebnis:

1. Eine Referenz zu „Mainstreaming“ oder Inklusion von Behinderung in die Entwicklungszusammenarbeit sollte in Artikel 4 „allgemeine Staatenverpflichtungen“ aufgenommen werden.

2. Die “Mainstreaming“-Verpflichtung soll vom Monitoring-System umfasst werden.
3. Ein gesonderter Artikel sollte die Einzelheiten, des „wie“ der Internationalen Kooperation regeln.

Stefan Trömel



Arbeitsgruppe 4

Thema: Monitoring-Mechanismen für die VN-Konvention zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen

Moderatorin

Dr. Jochen von Bernstorff

Legislationsrat im Arbeitsstab Menschenrechte beim Auswärtigen Amt

Dr. Jochen von Bernstorff: „Sehr geehrte Damen und Herren, ich möchte Sie ganz herzlich zu dieser Arbeitsgruppe 4 über Monitoring-Mechanismen begrüßen. Vielleicht vorweg zum Ablauf der Diskussion. Herr Dr. Heinz wird mit einem 10 bis 15 minütigen Referat über

die bisherigen Monitoring-Systeme in den VN beginnen. Einigen von Ihnen wird das wahrscheinlich schon bekannt sein. Ich denke aber dennoch, dass es gut ist, noch einmal für alle einen Überblick über das derzeitige System zu bekommen. Anschließend wird Frau Dr. Young ein kurzes Update über den derzeitigen Stand der Verhandlungen im 4. Ad Hoc Ausschuss geben. Die 4. Sitzung des Ad Hoc Ausschusses hat im Sommer 2004 stattgefunden. Sie wird kurz darstellen, welche Vorschläge bis jetzt auf dem Tisch liegen und von welcher Verhandlungslage wir bei der nächsten Verhandlungsrunde ausgehen müssen. Der Workshop kommt meines Erachtens zum richtigen Zeitpunkt. Die ersten konkreten Vorschläge liegen vor, es ist aber bislang noch nichts entschieden oder intensiver diskutiert worden. Ich gehe daher davon aus, dass bei der nächsten Sitzung des Ad Hoc Ausschusses konkreter, auch in kleineren Gruppen, den sogenannten „Informals“, oder auch im Plenum über das Monitoring gesprochen wird. Insofern denke ich, befinden wir uns in einer entscheidenden Phase, und hoffe, dass wir für die weiteren Verhandlungen hier ein paar Anregungen aus der Diskussion mitnehmen und uns hinterher bewusster ist, was wirklich in Bezug auf das Monitoring wichtig ist. Dass das Monitoring als solches ein ganz wichtiger Aspekt der Behindertenrechtskonvention ist, bedarf wohl keiner großen Erläuterung. Ohne Umsetzung auf nationaler Ebene ist die ganze Konvention wertlos. Vielen Dank. Ich übergebe dann das Wort an Herrn Dr. Heinz.“

Dr. Wolfgang Heinz

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Institut für Menschenrechte

Dr. Wolfgang Heinz: „Schönen Dank. Ich werde mit ein paar einleitenden Grundgedanken beginnen. Ich glaube, das Span-

nende beim internationalen Menschenrechtsschutz ist, dass es etwas Neues darstellt. Das traditionelle Völkerrecht hatte über lange Zeit mit Beziehungen zwischen Staaten zu tun. Der einzelne Mensch kam nur ganz am Rande vor. Der Menschenrechtsschutz hat sich seit 1948 mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und besonders mit den Menschenrechtskonventionen Mitte der 70er Jahre zu einem sehr starken Schutz des Einzelnen entwickelt.

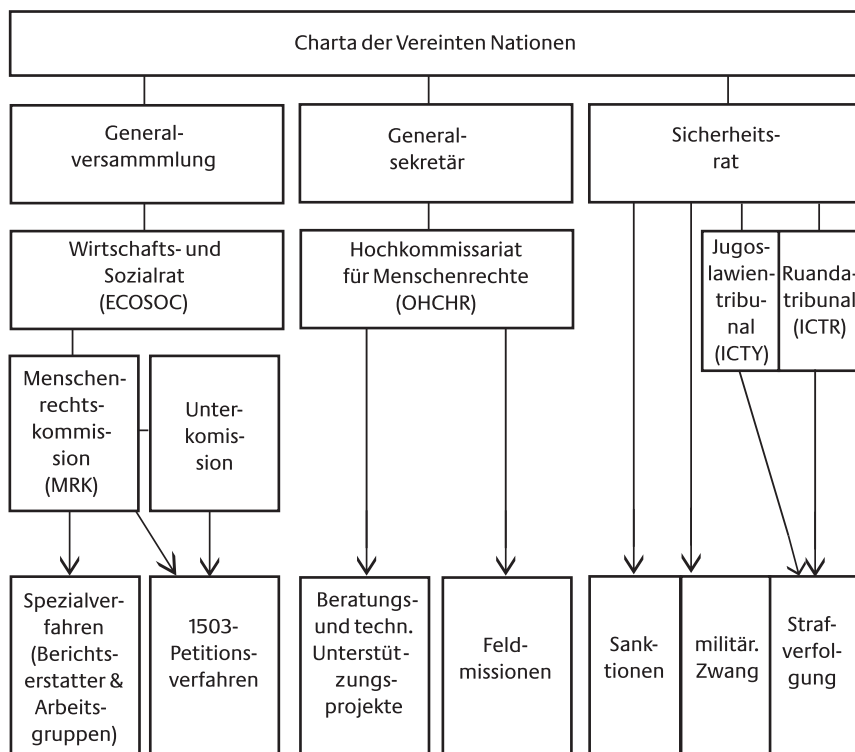
In der nächsten Viertelstunde werde ich Ihnen zeigen, dass es ein ganzes Instrumentarium gibt, mit dem die internationale Gemeinschaft versucht, dem Einzelnen gewisse Schutzrechte zuzusprechen und zu beobachten, dass Staaten ihren Pflichten gegenüber Individuen nach dem Völkerrecht auch nachkommen. Dies ist im Völkerrecht eher ungewöhnlich und dafür ist der Menschenrechtsschutz ein spezialisierter Bereich. Damit kommen wir auch schon zum Begriff „Monitoring“, was nichts anderes als „systematische Beobachtung“, in diesem Fall der Einhaltung völkerrechtlicher Pflichten bedeutet. Der Grundgedanke ist, wenn ein Abkommen unterschrieben wird, reicht nicht nur die Unterschrift aus, sondern es muss auch die Einhaltung bzw. Umsetzung des Abkommens überwacht werden. Dafür muss beobachtet werden, was für eine politische Praxis, Verwaltungspraxis oder Gesetzgebung eingeführt wird, um dem völkerrechtlichen Vertrag zur Durchsetzung, auf englisch „Implementation“, zu verhelfen. „Implementation“, Einhaltung oder Gewährleistung von völkerrechtlichen Verträgen ist der zentrale Gedanke, der hinter dem Monitoring steht.

Menschenrecht basiert, und das ist nicht selbstverständlich, auf der Grundlage der Kooperation zwischen Staaten. Es ist also kein Thema, wo sich die Regierungen gegenseitig öffentlich kritisieren wollen. Im Gegenteil, es ist ein sehr empfindliches Thema und der Grundgedanke ist, dass Staaten bereit sein müssen zusammenzuarbeiten, um Menschenrechte durchzusetzen. Ich sage das, weil häufig in der öffentlichen Diskussion der Eindruck entsteht, man brauche ständig Sanktionen, um etwas durchzusetzen. In der Tat, es gibt bestimmte besonders schwere Fälle von Menschenrechtsverletzungen für die es Zwangsmittel geben soll, aber 80 bis 90 Prozent des Menschenrechtsschutzes basiert auf Kooperation. Kooperation in dem Sinne, dass man Staaten überzeugen kann, zum Teil mit ein bisschen politischem oder manchmal auch wirtschaftlichem Druck



Menschenrechte einzuhalten. Ganz selten gibt es Fälle, bei denen offiziell Zwangsmittel eingesetzt werden, um Menschenrechtsverletzungen zu unterbinden. Dafür ist ausschließlich der Sicherheitsrat zuständig und keine der Menschenrechtsinstanzen, die wir im Folgenden erörtern werden. Auch der Sicherheitsrat kann Zwangsmittel wie Wirtschafts- oder Militärsanktionen nur anordnen, wenn eine Menschenrechtsverletzung in einer bestimmte Situation in einem bestimmten Staat nach seiner Einschätzung, oftmals weil ein bewaffneter Konflikt vorliegt, eine Bedrohung oder einen Bruch des internationalen Friedens darstellt und er die politische Mehrheit für die Verhängung von Zwangsmaßnahmen findet. Die allermeisten Fälle werden aber über Kooperation zwischen den Staaten gelöst. Die folgenden drei Grafiken werden die verschiedenen Menschenrechtsinstrumente im VN-System veranschaulichen.

Menschenrechtsschutzinstitutionen/-verfahren auf der Grundlage der Charta (Abb. 1)



Diese erste Grafik zeigt die Institutionen auf der Grundlage der VN-Charta. Dabei gibt es zwei Hauptsäulen. Zum einen, die des Hochkommissariats für Menschenrechte, der dem Generalsekretär untersteht, und zum anderen die Menschenrechtskommission und die Unterkommission, die aus dem Wirtschafts- und Sozialausschuss hervorgehen.

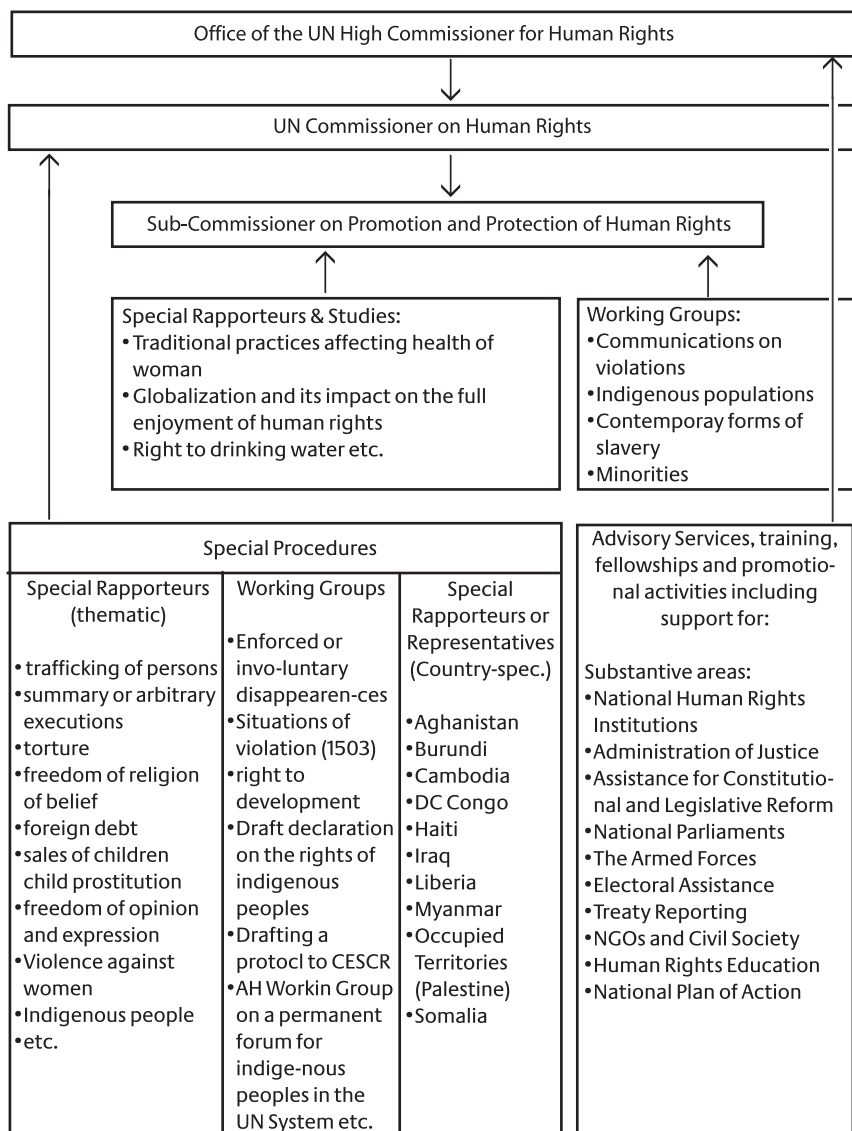
Zunächst zur letztgenannten Säule. Die **Menschenrechtskommission** besteht aus Vertretern von 53 Mitgliedstaaten der VN. Es ist eines der wichtigsten Gremien der VN und gleichzeitig ein sehr politisches. Das Menschenrechtsthema ist in den VN häufig sehr politisiert. Es geht um Konflikte ganz grundsätzlicher Art, früher Ost-West heute Nord-Süd, die schwierig zu diskutieren sind. Oft geht es gar nicht um die Menschenrechtssituation eines bestimmten Staates, sondern ob der Staat zum Westen, zur islamischen Welt, zu Afrika etc. gehört. Dieser öffentliche Schaukampf in der Menschenrechtskommission ist sehr schwierig und in den letzten Jahren eher schwieriger geworden als leichter geworden. Die Frage, ob zur Menschenrechtssituation in einem Land eine Resolution verabschiedet oder ein Länderberichterstatte eingesetzt wird, ist häufig sehr umstritten, weil es politisch als Kritik an einem Staat angesehen wird und damit die Legitimität der betreffenden Regierung in Frage stellt. Deswegen werden immer häufiger Koalitionen und Gegenkoalitionen gebildet. Die Tendenz dabei ist, dass die regionalen Gruppen immer stärker werden und die Regionen sich untereinander absprechen und gegeneinander stimmen.

Die **Unterkommission** ist ein anderes, gewähltes Gremium, in dem vom Anspruch her 26 unabhängige Experten, keine Regierungsvertreter, vertreten sind. Diesem Anspruch werden zwar nicht immer alle Experten gerecht, aber im Großen und Ganzen ist hier doch ein unabhängiges Klima, dass eine sachliche und fachliche Diskussion zulässt.

VN-Hochkommissariat und seine Mechanismen (Abb. 2)

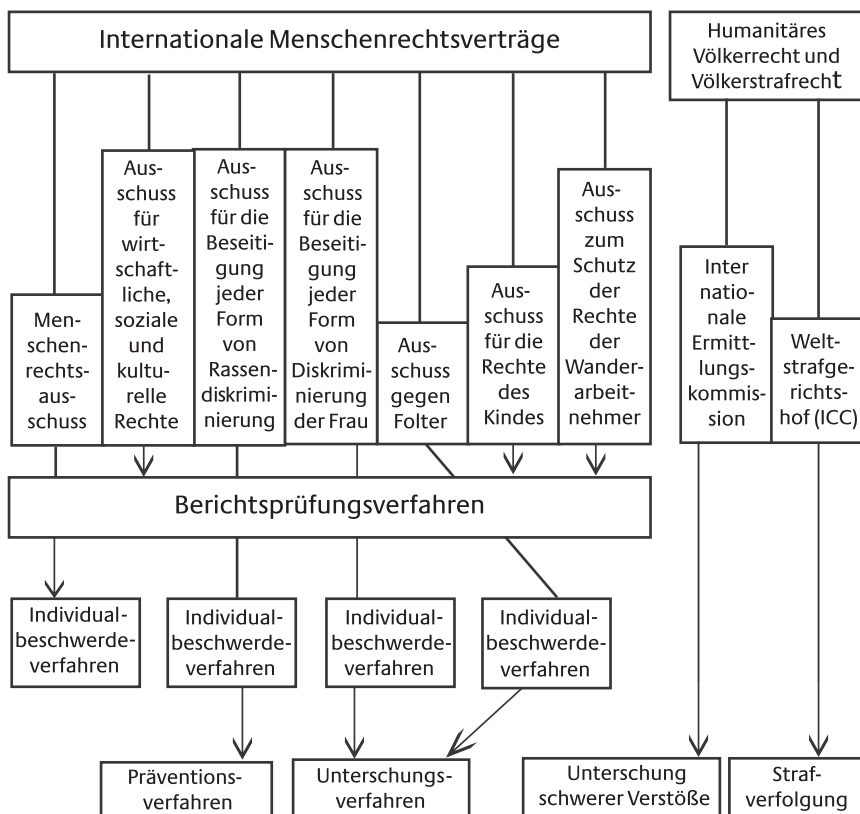
Die zweite Grafik zeigt die obenbeschriebene zweite Säule des VN-Menschenrechtsschutzes, die des Hochkommissariats. Darunter bündeln sich rund 35 verschiedene Mechanismen, die bestimmte Menschenrechtsverletzungen oder die Menschenrechtssituation in bestimmten Ländern beobachten. Die Sonderberichterstatte sind in der Regel unbezahlte ehrenamtliche Experten die lediglich geringe Unterstützung vom Hochkommissariat für Menschenrechte erhalten. Auch die Arbeitsgruppen haben sehr beschränkte Ressourcen.

VN-Hochkommissariat und seine Mechanismen (Abb. 2)



Menschenrechtsschutzinstitutionen und -verfahren auf der Grundlage völker-rechtlicher Verträge (Abb. 3)

Die dritte Grafik beschäftigt sich mit Instrumenten zum Menschenrechtsschutz, die auf der Grundlage von internationalen Menschenrechtsabkommen erschaffen wurden. Die sieben grauunterlegten Kästchen stellen die derzeit existierenden Menschenrechtsabkommen dar. Die hier zu besprechende Behindertenrechtskonvention wäre also das achte internationale Menschenrechtsabkommen. Ein neunter Vertrag wird auch bereits diskutiert, das VN Übereinkommen gegen erzwungenes Verschwindenlassen.



Für jedes der auf der Grafik abgebildeten Abkommen gibt es einen Expertenausschuss. Die Abkommen haben sich nacheinander entwickelt. Als erstes gab es das Abkommen gegen Rassendiskriminierung, dann die beiden Pakte für politische, bürgerliche und zivile Rechte sowie für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

schaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Später kamen dann die Abkommen gegen Folter, für Frauenrechte, für Kinderrechte und für Wanderarbeitnehmer hinzu. Die Frage nach der Beobachtung, damit die Staaten diese Menschenrechtsabkommen einhalten, tauchte bei allen sieben Abkommen auf. Insgesamt gibt es vier verschiedene Instrumente des Beobachtens.

Das erste Instrument, welches für jeden dieser Verträge gilt, ist das **Staatenberichtsverfahren**. Das bedeutet, dass jeder Staat, der ein solches Abkommen ratifiziert, verpflichtet ist, nach vier bis fünf Jahren einen sogenannten Staatenbericht abzuliefern, in dem er Artikel für Artikel erklärt, welche Maßnahmen er ergriffen hat, um das Abkommen umzusetzen. Das können Maßnahmen der Verwaltungspraxis, der Gesetzgebung oder der Politik, wie Aktionspläne, sein. Diese Staatenberichte, die je nach Land sehr unterschiedlich ausfallen, manchmal sind sie zwei bis drei Seiten lang, manchmal 40 bis 50, werden von einem Expertenkomitee/ Ausschuss geprüft. Der Ausschuss wird von allen Staaten, die den Vertrag ratifiziert haben, gewählt und umfasst je nach Ausschuss zwischen 12 und 18 Experten. Die Experten werden nach dem Prinzip der geographischen Ausgewogenheit aus den 4 Weltregionen – Afrika, Asien, Lateinamerika, westliche und andere Staaten – gewählt. Sie sollen breite Erfahrungen, verschiedene Rechtssysteme und unterschiedliche Kulturen repräsentieren.

Im unteren Teil der dritten Grafik sind die **Individualbeschwerdeverfahren**, die es bei vier der Abkommen gibt, abgebildet. Das Vorhandensein eines Individualbeschwerdeverfahrens bedeutet, dass Staaten nach der Ratifikation des Vertrages, zusätzlich noch eine weitere Erklärung abgeben können, mit der sie alle Menschen auf ihrem Staatsgebiet die Möglichkeit eröffnen, sich direkt bei dem Ausschuss über die Nichteinhaltung des Vertrages zu beschweren. Der Ausschuss muss diese Einzelbeschwerden unter folgenden Bedingungen entgegennehmen und prüfen. Zum einen muss der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft sein und zum anderen muss sich die Beschwerde auf eine spezielle Menschenrechtsverletzungen aus dem bestimmten Abkommen beziehen. Derzeit ist eine Arbeitsgruppe der VN mit der Erarbeitung eines Vorschlags für ein Individualbeschwerdeverfahren für den Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte betraut. Ein Ergebnis dieser Arbeitsgruppe ist jedoch derzeit nicht absehbar, da es große Vorbehalte gegen ein Individualbeschwerde in Bezug auf wirtschaftliche und soziale Rechte gibt.

Das dritte Instrument nenne ich der Vollständigkeit halber, ist das **Staatenbeschwerdeverfahren**. Es ist auf der Grafik nicht abgebildet, obwohl drei von sieben Abkommen dieses Verfahren vorsehen, da es praktisch keine Relevanz hat. Es eröffnet die Möglichkeit, dass ein Staat sich

offiziell über die mangelnde Einhaltung der Menschenrechte in einem anderen Staat beschwert. Das kommt jedoch in der Realität nicht vor, weshalb dieses Instrument wirkungslos ist.

Das vierte Instrument ist das **Untersuchungsverfahren**. Dies gibt es nur beim Anti-Folterabkommen und der Frauenrechtskonvention. Es sieht vor, dass der Ausschuss aus eigener Kompetenz, wenn er zu der Auffassung gelangt, dass in einem bestimmten Staat eine besonders schwerwiegende Menschenrechtsverletzung vorliegt oder vorliegen könnte, selbst veranlassen kann, die Situation zu untersuchen. Untersuchen heißt in diesem Zusammenhang, entweder vorort oder durch sekundäre weitere Informationen zu prüfen. Für eine Vorort-Untersuchung bedarf es jedoch der Zustimmung des betroffenen Staates. Zwangsmittel zur Zulassung der Untersuchung sieht das Verfahren nicht vor.

Die vier vorhandenen Instrumente sind also: Staatenberichtsverfahren, Individualbeschwerde, Staatenbeschwerde und Eigenuntersuchungsbefugnis. Nicht alle Abkommen nutzen alle vier Instrumente und in der Regel werden die Instrumente nach und nach verabschiedet. Die meisten Abkommen beginnen mit dem Staatenberichtsverfahren und fügen je nach politischem Willen später die Individualbeschwerde oder die Untersuchungsbefugnis im Wege von Zusatzprotokollen hinzu.

Eine weitere Frage bei der Umsetzung von Konventionen ist die nach dem Ratifikationsstand. Konventionen, die von nur sehr wenigen Staaten ratifiziert werden, haben grundsätzlich nicht die gleiche Durchsetzungskraft, wie Konventionen die von der ganz überwiegenden Mehrheit aller Staaten ratifiziert sind. Die meisten Menschenrechtskonventionen haben ca. 150 Ratifikationen, was bei 191 VN-Mitgliedstaaten ziemlich viel ist. Die Kinderrechtskonvention hat mit 192 Ratifikationen sogar mehr Mitglieder als die VN. Eine Ausnahme stellt lediglich das Abkommen für Wanderarbeitnehmer dar. Mit 25 Ratifikationen ist es eine klare Minderheitskonvention und hat ein massives Akzeptanzproblem. Beachten sollte man in diesem Zusammenhang jedoch auch die sogenannten Vorbehalte. Staaten dürfen eine Konvention grundsätzlich ratifizieren und dennoch einen oder mehrere Vorbehalte einlegen, was bedeutet, dass sie sich von einer bestimmten Regelung der Konvention distanzieren und diese nicht mittragen.

Abschließend zu den neuesten Entwicklungen beim Monitoring-Reformprozess. Bei vielen Staaten gibt es eine gewisse Müdigkeit gegenüber den vorhandenen Beobachtungsmechanismen.

Kritikpunkte sind die folgenden:

1. Die Staaten beklagen eine zunehmende Berichtslast. Das regelmäßige Schreiben von Berichten, zu jedem der unterschiedlichen Abkom-

men, die sich teilweise überlappen, fällt vielen Staaten schwer. Ein typisches Beispiel für Überlappungen in Staatenberichten ist Diskriminierung. Einen Diskriminierungstatbestand ist in verschiedenen Menschenrechtsabkommen zu finden, in der Frauenrechtskonvention, im Zivilpakt etc. und die Staaten müssen in jedem Bericht erneut dazu Stellung nehmen.

2. Der Aufwand des Berichtens stehe nicht im Verhältnis zur Effizienz des Verfahrens
3. Die Ausschüsse sind extrem überlastet. Die personellen und zeitlichen Ressourcen sind nicht ausreichend um eine angemessene Behandlung der Berichte durchzuführen, was zu jahrelangen Verspätungen bei der Prüfung von Berichten führt.
4. Viele Staaten berichten nicht, selten oder sehr verspätet.

Als Lösung wird vorgeschlagen, die sieben Expertenausschüsse nach bestimmten Kriterien zusammenzulegen, in dem z. B. zwei große Ausschüsse, einer für politische und bürgerliche Rechte und einer für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte eingerichtet werden, die alle Konventionen mitüberwachen und die übrigen Ausschüsse aufgelöst werden. Hiergegen sprechen sich jedoch insbesondere die betroffenen Ausschüsse aus. Sie sehen eine Zusammenlegung sehr kritisch, da sie eine Verflachung der Beobachtung befürchten, weil aufgrund der fehlenden Expertise in den beiden Hauptausschüssen, Sonderthemen, wie Frauen oder Kinder nur unzureichend behandelt werden könnten.

Die Unzufriedenheit über das bisherige System drückt sich bei den Staaten aber auch, wie vorliegend der Fall, bei der Verhandlung neuer Abkommen – Stichwort: Behinderte oder Verschwundene – aus. Man möchte nicht die alten Schwächen wieder aufnehmen und duplizieren, sondern man möchte einen neuen, wirkungsvolleren und effizienteren Mechanismus schaffen. Vielen Dank, ich hoffe das hat Ihnen einen kleinen Überblick verschafft.“

Dr. Jochen von Bernstorff: „Vielen Dank, Dr. Heinz, für diesen konzentrierten Überblick über das gesamte Menschenrechtssystem der VN inklusive der aktuellen Reformdiskussion. Ich möchte gleich das Wort an Dr.

Dr. Kirsten Young

Europäische Regional Koordinatorin und Rechtsberatung beim Landmine Survivors Network

Young übergeben, die nun noch kurz zusammenfassen wird, wo wir in Bezug auf das Monitoring bei der Behindertenrechtskonvention stehen. Dr. Young, Sie haben das Wort.“

Dr. Kirsten Young: „Zuerst möchte ich der Bundesregierung für diese Initiative

danken. Es ist die erste Konferenz zur VN-Behindertenrechtekonvention die in Europa stattfindet und die Nichtregierungs-organisationen sind sehr froh darüber, dass Deutschland diese Initiative ergriffen hat.



Zum Hintergrund: Im Januar 2004 traf sich, die durch die 2. Sitzung des Ad Hoc Ausschusses im Sommer 2003 eingerichtete Experten-Arbeitsgruppe. Diese Experten-Arbeitsgruppe setzte sich aus Vertretern von 27 Regierungen und 12 Nichtregierungsorganisationen zusammen, die einen ersten Konventionsentwurf erarbeiten sollten, der die Grundlage für die weiteren Verhandlungen im Ad Hoc Ausschuss darstellt. Diese Vorgehensweise

war völlig neu und wurde innerhalb der VN noch nie angewandt. Die meisten Verträge waren in einem Klima des Kalten Krieges ausgehandelt worden und die Nichtregierungsorganisationen waren offiziell nie einbezogen worden. Der Experten-Arbeitsgruppe standen für diese Aufgabe zwei Wochen zur Verfügung und die recht kontroverse Diskussion über die Frage des Monitoring stand ganz am Schluss, was zu dem Ergebnis führte, dass nur noch ein Artikel zum Monitoring auf nationaler Ebene in den Konventionsentwurf einging. Auf das internationale Monitoring konnte aus Zeitgründen nicht mehr eingegangen werden.

Monitoring auf nationaler Ebene ist etwas Neues, was auf die Wiener Menschenrechtskonferenz aus dem Jahr 1993 zurück geht. In der Wiener Menschenrechtserklärung ist ein Abschnitt über nationales Monitoring enthalten mit dem Ziel, internationale Verpflichtungen auf der nationalen Ebene mehr mit Leben zu füllen bzw. sie umzusetzen. Der Artikel der Experten-Arbeitsgruppe zum nationalen Monitoring umfasst zwei Komponenten. Zum einen werden die Regierungen aufgefordert eine „nationale zentrale Stelle für Behindertenfragen“ und eine „Koordinierungsstelle“ einzurichten. Die „nationale zentrale Stelle für Behindertenfragen“ würde die Einhaltung der Verpflichtungen aus der Behindertenrechtekonvention beobachten und die „Koordinierungsstelle“ würde die Aktivitäten der öffentlichen Verwaltung zur Umsetzung der Konvention koordinieren. Zum anderen werden die Vertragsstaaten verpflichtet einen „nationalen Rahmen“, d. h. einen Unterausschuss auf nationaler Ebene, zu schaffen. Dieses nationale Gremium steht in einer formellen Beziehung zu dem internationalen Ausschuss. Der „nationalen Rahmen“ ist auch eine Idee aus

der Wiener Menschenrechtserklärung. Von den behinderten Menschen wird dieses Konzept sehr unterstützt. Ein gutes Beispiel für seine Wirksamkeit ist das Anti-Folter Übereinkommen, was im Wege eines Fakultativprotokolls kürzlich die nationalen Unterausschüsse einrichtete und bislang gute Erfahrungen damit macht.

Monitoring auf internationaler Ebene wurde erst während der 4. Sitzung des Ad Hoc Ausschusses angesprochen. Im Bericht des 4. Ad Hoc Ausschusses sind Bestimmungen zum Monitoring sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene enthalten. Allerdings erscheinen einige der Vorschläge, die diskutiert wurden, nicht im Bericht. Ich werde versuchen, auf beides einzugehen, auf die Vorschläge, die in dem Entwurf enthalten sind, und auf einige andere, die aktuell diskutiert werden.

Die beiden folgenden Vorschläge wurden offiziell vorgelegt:

1. Schaffung eines Expertenausschusses, mit den im Bereich der Menschenrechte üblichen Standards. Ein Hauptargument dafür ist, dass Behinderung bisher in eklatanter Weise nicht als Menschenrechtsthema, sondern als eine Frage der sozialen Entwicklung oder Fürsorge gesehen wurde. Hinsichtlich der Zusammensetzung dieses Ausschusses ist eine Beteiligung von Menschen mit Behinderungen von zentraler Bedeutung.
2. Einsetzung eines Ombudsmanns. Der Vorschlag stammt von Prof. Dr. Martin Scheinin, finnischer Sachverständiger im Ausschuss für bürgerliche und politische Rechte.

Die drei folgenden Ideen wurden bisher nur informell diskutiert:

1. Ein „Hybrid“: Dieses Modell nutzt die bestehende Struktur der Vertragsorgane. Es würde sich um eine Gruppe handeln, möglicherweise mit der Bezeichnung „Internationaler Ausschuss für Behindertenfragen“, in der jeweils ein Mitglied aus den sieben existierenden Menschenrechtsausschüssen, ein Vertreter der Sonderberichterstatterin für Behinderung¹⁶ und einige Nichtregierungsorganisationen vertreten wären. Der Gedanke hinter diesem Vorschlag ist die Integration der Behindertenthematik in die bestehenden Vertragsorgane.
2. Die Verschmelzung des Amtes der Sonderberichterstatterin mit ihrer beratenden Expertengruppe zu einem neuen Monitoring-Mechanismus der Behindertenrechtskonvention. Problematisch bei diesem Modell ist, dass die beiden Instrumente sehr unterschiedlichen Funktionen haben.
3. Ein „Anwalt“: Diese Idee wurde vor kurzem von einigen in Genf angesiedelten Nichtregierungsorganisationen, die in den Bereichen Menschenrechte und Behinderung aktiv sind, diskutiert. Sie liegt bisher

¹⁶ Die VN Sonderberichterstatterin für Behinderung, derzeit Sheika Hissa Al Thani (Qatar) ist für die Überwachung und Fortentwicklung der VN "Standard Rules" (vgl. Fn. 8) zuständig. Sie wird in ihrer Arbeit durch ein Expertengremium aus Vertretern der internationalen Behindertenverbände und -organisationen unterstützt.

noch nicht in schriftlicher Form vor, wird aber wahrscheinlich bei der 5. oder 6. Sitzung des Ad Hoc Ausschusses im Januar bzw. August 2005 vorgestellt werden. Es geht darum, die Chance zu ergreifen und etwas Kreatives und Anderes zu schaffen statt das bestehenden Systems, mit seinen vielen Problemen, zu kopieren. Der „Anwalt“ würde eher proaktiv als reaktiv handeln. Sein Mandat würde die Organisation von Seminaren und Konferenzen umfassen. Er würde die Vertragsstaaten auffordern, Aktionspläne statt Berichte vorzulegen und könnte personell von einer beratenden Gruppe unterstützt werden.

Monitoring auf regionaler Ebene wurde bisher wenig diskutiert. Ich denke, es ist eine gute Idee, die bereits bestehenden „Wirtschafts- und Sozialkommissionen“, die es z. B. in Südost-Asien oder im asiatisch-pazifischen Raum gibt und die sich traditionell mit dem Thema Behinderung befasst haben, zu nutzen. Jedoch nicht als Monitoring-Mechanismus, sondern als Forum zur Unterstützung des Monitoring auf nationaler und internationaler Ebene. Das Hochkommissariat für Menschenrechte hat damit begonnen, die regionale Ebene zu nutzen, um Akteure auf regionaler und nationaler Ebene dem System näher zu bringen, ohne dass sie dafür nach Genf kommen müssen.“

Dr. Jochen von Bernstorff: „Vielen Dank Dr. Young für diesen spannenden Bericht und die neuen Ideen. Beide Referenten haben auf den Reformaspekt hingewiesen, der auch uns, die deutsche Delegation, und die EU für die Verhandlungen sehr wichtig ist.

Für die Diskussion schlage ich vor, dass wir mit der nationalen Ebene beginnen, und uns Gedanken darüber machen, wie dort auf Regierungen Druck ausgeübt werden kann, um die Konvention umzusetzen. Welche Formen der Mobilisation, Kampagnen oder auch wissenschaftlichen Inputs brauchen wir auf nationaler Ebene, um das Monitoring zu verbessern. Hieran schließt sich auch die Frage an, welche minimalen Kapazitäten und Fähigkeiten eine nationale Beobachtungsinstitution bedürfte. Ich möchte Sie bitten, sich dabei vom derzeitigen System gedanklich zu lösen und von den Bedürfnissen, die es auf nationaler Ebene zur erfolgreichen Umsetzung der Konvention gibt, her zu denken. Ich eröffne damit die Runde für Diskussionsbeiträge.“

Roeland Böcker, Auswärtiges Amt der Niederlande: „Vielen Dank. Bevor ich Ihre Frage beantworte, möchte ich Dr. Young bitten, den Unterschied zwischen dem „Ombudsmann“ von Dr. Scheinen und der Idee von einem „Anwalt“ der Genfer Nichtregierungsorganisationen noch etwas zu erläutern.“

Dr. Kirsten Young: „Leider liegt die Idee dieses „Anwalts-Modells“ noch nicht schriftlich vor. Ich kann aber versuchen, etwas mehr dazu auszuführen.

Der „Anwalt“ würde von den Staaten Aktionspläne zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der Behindertenrechtskonvention an Stelle von Berichten verlangen. Die Aktionspläne würden dann von dem „Anwalt“ überwacht. Hierfür würde der „Anwalt“ auch in einen Dialog mit den Regierungen über die Aktionspläne und die Erfüllung der erwarteten Anforderungen und Kriterien eintreten. Dieses System der Aktionspläne sieht das Ombudsmann-Modell nicht vor. Der „Anwalt“ würde von einem beratenden Gremium unterstützt, dessen Zusammensetzung allerdings noch nicht diskutiert wurde. Monitoring sollte sich in jedem Jahr auf eine bestimmte Region und ein bestimmtes Thema konzentrieren. Zum Beispiel: Der asiatisch-pazifische Raum und Bildung. Davon ausgehend sollte der „Anwalt“ regionale Treffen einberufen, an denen alle Länder dieser Region teilnehmen würden. Das Ziel wären also mehr interaktive Prozesse. Andere Aufgaben, die diskutiert wurden, waren individuelle Beschwerden und die Entwicklung einer Jurisprudenz wie z. B. allgemeine Bemerkungen. Problematisch bei diesem Modell ist vor allem, dass die Machtbefugnisse nur bei einer einzigen Person liegen. Deshalb muss die Rolle des beratenden Gremiums und mögliche Kontrollmechanismen noch eingehender untersucht werden.“

Dr. Jochen von Bernstorff: „Danke. Ich möchte dann gerne noch mal auf die Möglichkeiten zur Umsetzung auf der nationalen Ebene zurückkommen. Welche Mechanismen braucht es dafür und wie sollte so ein Mechanismus ausgestaltet sein bzw. welche Leistungen müsste er vollbringen? Bisher haben wir mit nationalen Institutionen relativ wenig Erfahrungen. Zwar gibt es in vielen Staaten nationale Menschenrechtsinstitute, wie auch das Deutsche Institut für Menschenrechte, das Dr. Heinz hier repräsentiert, aber es stellt sich die Frage, ob ein solches Institut auch z. B. für die Beobachtung der Umsetzung der Verpflichtungen aus der Behindertenrechtskonvention in Betracht käme oder ob es dafür einer anderen Institution bedürfe. Zwei entscheidende Voraussetzungen solcher Institutionen sind Unabhängigkeit und Vermittlungsfähigkeit zwischen den internationalen Standards und der nationalen politischen Ebene. Ähnliche Ideen tauchten auch in einigen Vorschlägen einzelner Staaten bei der 4. Sitzung des Ad Hoc Ausschusses auf. Israel z.B. hat vorgeschlagen, man sollte eine nationale Institution nach den sogenannten Pariser Prinzipien gründen. Die Pariser Prinzipien sind die völkerrechtliche Grundlage der genannten Menschenrechtsinstitute. Also ein unabhängiges finanziell und politisch unabhängiges Institut, das sich um die Umsetzung der Konvention kümmert. Meines Erachtens muss aber auch geklärt werden, wie dieses Institut bei der Beobachtung oder Umsetzung vorgehen sollte, d. h. welche Maßnahmen es ergreifen und welche Befugnisse es dafür haben sollte.“

Sebastian Müller, Mitarbeiter der Gustav Heinemann Initiative e. V.: „Also mir würde eine Institution gefallen, die sehr pro-aktiv vorgeht. D. h. die zum einen eine Plattform schafft, um verschiedene Gruppen zusammenzubekommen, Diskussionen zu fördern und Wissen zu sammeln, und zum anderen einen Transfer dieses Wissens vornimmt. Der Wissenstransfer müsste sowohl von der nationalen an die internationale Ebene und umgekehrt erfolgen als auch innerhalb der nationalen Ebene passieren. Im Übrigen könnte diese Institution z. B. durch Kulturveranstaltungen selbst zur Bewusstseinsbildung und Schaffung eines Mainstreaming-Prozesses beitragen. Bewusstseinsbildung ist sehr wichtig und über Projekte, wie z. B. dieses Filmfestival kann das Thema Behinderung größere Aufmerksamkeit erhalten. Es sollte nicht, wie bei vielen VN-Prozessen geschehen, lediglich Papier produziert werden und dennoch wenig bei der Bevölkerung ankommen.“

Dr. Jochen von Bernstorff: „Vielen Dank, das hieße also eine Institution schaffen, die aktiv die Umsetzung vorantreibt und nicht nur auf Berichte wartet, und reagiert wenn Verletzungen durch den Staat oder fehlende Umsetzung erfolgen.“

Martina Puschke, Weibernetz, Projektkoordinatorin: „Ich finde das gerade beschriebene Modell sehr vielversprechend und bin auch der Ansicht, dass gerade weil Menschenrechtsverletzungen an behinderten Menschen ein relativ neues Thema ist, Strategien zur Bewusstseinsbildung entwickelt werden müssen. Menschenrechtsverletzungen an behinderten Menschen sollten aufgezeigt und öffentlich gemacht werden, Aufklärungsarbeit ist zu leisten. In Bezug auf die Zusammensetzung der Institution ist mir wichtig, dass sie interdisziplinär besetzt ist, behinderte Menschen in die Arbeit einbezogen werden und eine enge Kooperation mit den Behindertenverbänden erfolgt. Im Übrigen sollte darauf geachtet werden, dass von Beginn an die Genderperspektive beachtet wird.“

Dirk Mitzloff, Mitarbeiter des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen, Schleswig-Holstein: „Ich habe zwei Fragen. Zum einen gibt es in Deutschland zur Zeit die Diskussion um das Antidiskriminierungsgesetz. Dies sieht nach der europarechtlichen Vorgabe auch vor, dass eine Diskriminierungsbeobachtungsstelle eingesetzt wird. Wie unterscheidet sich diese von den gerade genannten nationalen Institutionen? Und zum zweiten, wie grenzt sich die nationale Institution von den bereits existierenden Behindertenbeauftragten auf Bundes- und Landesebene ab?“

Dr. Wolfgang Heinz: „Zur ersten Frage: Soweit ich weiß, soll es eine Beobachtungsstelle geben, ich bin mir aber nicht ganz sicher, wie diese ausgestaltet werden sollte und ob dafür nun eine neue Stelle gegründet

oder eine bereits bestehende umfunktioniert werden soll. Meines Erachtens hat diese Stelle eine sehr umfassende Aufgabe und bedarf einer entsprechenden finanziellen und personelle Ausgestaltung, um dieser Aufgabe, Antidiskriminierungsstelle in einer 82-Millionengesellschaft zu sein, gerecht zu werden. Man sollte vorsichtig mit dieser Stelle umgehen und darauf achten, keine falschen Erwartungen zu wecken.

Im Hinblick auf die zweite Frage ist zu beachten, dass es unterschiedliche Akteure gibt, die bestimmte Rollen vertreten. Der Behindertenbeauftragte ist Teil der Regierung, auch wenn er die Belange der behinderten Menschen vertreten soll.

Die verschiedenen Akteure haben unterschiedliche Aufgaben. Die Regierung soll gestalten, Gesetze vorbereiten und diese umsetzen. Das Parlament, betroffen ist hier vermutlich der Bundesausschuss für Gesundheit, hat die Aufgabe die Bundesregierung zu kontrollieren. Die Zivilgesellschaft, d. h. die Nichtregierungsorganisation beobachtet und kommentiert und die Wissenschaft bereichert die Diskussionen aller Akteure. Bei der Kreation eines „nationalen Rahmens“ ist nun die Frage zu klären wie diese unterschiedlichen Akteure und Interessen möglichst wirkungsvoll miteinander verbunden werden können. Es muss dabei klar sein, dass jeder seine Interessen vertritt und dass eine Regierung z. B. keine zivilgesellschaftliche Beobachtung übernehmen kann.“

Angela Icken, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: „In Bezug auf das Antidiskriminierungsgesetz möchte ich gerne ergänzen, dass viel diskutiert wurde, die Rechte des Behindertenbeauftragten und der Integrationsbeauftragten zu stärken. Diese beiden Beobachtungseinrichtungen, insbesondere die des Integrationsbeauftragten mischen sich bereits in die Politikgestaltung ein. Es wird aber, so die bisherigen Einigungen, auch eine nationale unabhängige Stelle geben, die möglicherweise beim Bundestag angesiedelt sein soll. Im Großen und Ganzen befürworte ich das proaktive Modell, das gerade beschrieben wurde. Ich denke, da wir den Behindertenbeauftragten und eine nationale Anti-Diskriminierungsstelle haben, brauchen wir keine dritte Einrichtung, die Bericht erstattet, sondern eine nationale Einrichtung, die die Politik insbesondere die internationale Politik, in die Bevölkerung transportiert.“

Dr. Jochen von Bernstorff: „Vielen Dank. Ich denke, wir haben jetzt für Deutschland und unseren Bereich bereits einige ziemlich konkrete Ideen, welche Einrichtungen es bereits gibt und wie sie eingebunden werden könnten, bekommen. Für die internationale Ebene müsste man noch weiter überlegen, wie diese Überlegungen der Behindertenrechtskonvention verankert werden könnten. Sollte man, wie die EU es in ihren Richtlinien

tat, zur Einrichtung einer Beobachtungsstelle oder eines “Focal-Points“ verpflichten oder müsste man die Aufgaben zunächst weiter konkretisieren und die Verpflichtung zu Bewusstseinsbildung mit aufnehmen? Interessant finde ich aber, dass in dieser ersten Runde noch nicht der Wunsch nach einem Berichts- oder Individualbeschwerdeverfahren geäußert wurde, dass über nationale Einrichtungen durchgeführt wird. Diese Vorschläge sind zum Teil von den Nichtregierungsorganisationen geäußert worden. Vielleicht möchten Sie sich dazu noch mal äußern. Die Frage, die wir im Anschluss daran gleich mitdiskutieren könnten: Brauchen wir sowohl auf der internationalen als auch auf der nationalen Ebene Institutionen, die diese Verfahren durchführen.“

Dirk Mitzloff: „Aus meiner Arbeit beim Behindertenbeauftragten des Landes Schleswig-Holstein kann ich nur berichten, dass wir selbstverständlich die Möglichkeit für einzelne Menschen brauchen, sich Information bei bestimmten Stellen zu besorgen und ihre Sorgen besprechen zu können. Aber dass bei schwierigen Konflikten auf den Rechtsweg verwiesen wird. Ich denke eine solche Institution kann nicht versuchen mit der Judikative zu konkurrieren, sondern sollte eher als Anlaufpunkt, Ansprechpartner und Vermittler fungieren.“

Dr. Kirsten Young: „Nur noch mal kurz zu der Frage, ob es neue nationale Institutionen geben sollte. Die vorliegenden Vorschläge für die Behindertenrechtskonvention berücksichtigen, dass es zum Teil schon Institutionen auf nationaler Ebene gibt. Wenn das der Fall ist, ist das wunderbar. Zur Zeit sind die Pariser Prinzipien die Leitlinien für diese Menschenrechtsinstitutionen. Weltweit gibt es etwa 80 nationale Menschenrechtsinstitutionen. Leider entsprechen aber nur 13 den Pariser Prinzipien. Der zentrale Punkt ist dabei die Frage nach der Unabhängigkeit. Die Pariser Prinzipien legen auch die Funktionen der nationalen Menschenrechtsinstitutionen fest und dazu gehört auch, dass sie Individualbeschwerden entgegennehmen oder befördern können.“

Dr. Wolfgang Heinz: „Ich glaube, dass man zwischen zwei wichtigen Funktionen im Bereich des nationalen Monitorings unterscheiden muss. Die eine ist, die verschiedenen Akteure im nationalen Bereich an einen Tisch zu bekommen, wenn sie zu wenig oder überhaupt nicht miteinander sprechen, einladen, moderieren, zusammenführen, das sind ganz entscheidende Aufgaben. Auf der anderen Seite muss die Institution in der Lage sein, fachlichen Input an die verschiedenen Akteure weiter zu geben. Sie darf nicht nur Gastgeber spielen, sondern muss auch eine gewisse fachliche Betreuung sicherstellen. Diesen fachlichen Input muss sie nicht unbedingt selbst einbringen, sondern kann ihn auch aus den Nichtregierungs-

organisationen oder der Wissenschaft hinzuladen. Wenn diese beiden Aufgaben erfüllt werden, kann ein gutes und konstruktives Fachgespräch entstehen, was dann dauernd fortgesetzt werden sollte.“

Astrid Grunewald-Feskorn, Bundesinteressenvertretung und Selbsthilfeverband der Bewohnerinnen und Bewohner von Altenwohn- und Pflegeeinrichtungen (BIVA) e. V.: „Mit Blick auf die vorliegende Behindertenrechtskonvention fällt mir noch ein besonders empfindliche und menschenrechtsrelevante Einrichtungen ein. Ich denke dabei an behinderte Menschen, die sich nicht unbedingt selber vertreten können und etwas abgeschottet in Behinderteneinrichtungen leben. Es ist meines Erachtens wichtig in diese Einrichtungen hereinzugehen, um Informationen aus den Einrichtungen zu erhalten, aber auch Aufklärungsarbeit in sie hereinzutragen. Ich stelle mir vor, dass das nicht einfach ist, es ist aber dennoch enorm wichtig, dass auch die Menschen, die nicht selbst die Möglichkeit haben, nach außen zu gehen, gehört werden.“

Dr. Jochen von Bernstorff: „Vielen Dank, ich denke das ist eine gute Überleitung in den internationalen Teil, weil es auf internationaler Ebene auch bereits diese Entwicklung hin zu Besuchsmechanismen und Untersuchungsbefugnissen gibt. Im Bereich der Folterbekämpfung gibt es auf europäischer Ebene die Möglichkeit unangemeldet Einrichtungen zu besuchen.

Bevor wir nun in den internationalen Teil einsteigen, möchte ich gerne noch mal an die bisherigen Vorschläge und die Reformdiskussion erinnern. Es gibt eine klare Tendenz von vielen Staaten und Nichtregierungsorganisationen, die zunächst einen Expertenausschuss von Ehrenamtlichen, wie es ihn auch für die sieben anderen Menschenrechtskonventionen gibt, einzurichten und ein periodisches umfangreiches Berichtsverfahren einzuführen. Zum Teil wird vertreten, der Ausschuss solle auch befähigt werden, Individualbeschwerden entgegenzunehmen, Untersuchungen durchzuführen oder auch einen Besuchsmechanismus einzurichten.

In Bezug auf die Reformdiskussion möchte ich an die 1.400 Berichte erinnern, die derzeit ausstehen, d. h. von Staaten nicht geliefert wurden, und die durch die überlasteten Ausschüsse auch gar nicht geprüft werden könnten. Die Experten in den Ausschüssen arbeiten nur ehrenamtlich und werden nicht wirklich entschädigt. Auch sind viele Staaten mit der Berichtspflicht überfordert und sie berichten in der Regel nicht über die Bereiche, bei denen sie Probleme haben, sondern über die, in denen sie etwas vorzuweisen haben. Das ist ein ganz normaler Vorgang, welcher jedoch bei der Schaffung des Berichtsystems so nicht bedacht war. Die Idee war einen Austausch zwischen der internationalen Ebene und den Regierungen, auch im Sinne einer Hilfestellung, herzustellen. Eine solche Hilfe-

stellung oder auch der Austausch von “best practices“, findet jedoch aufgrund der Überlastung der Ausschüsse kaum statt. Das bisherige System birgt also verschiedene Probleme, so dass ich auch ermutigen möchte, über Alternativen nachzudenken, wie auf internationaler Ebene Institutionen effektiv zur Umsetzung der Verpflichtungen beitragen können.“

Roeland Böcker: „Heute früh habe ich im Namen der Europäischen Union gesprochen und eine sehr oberflächliche Stellungnahme zu diesem Thema geäußert. Der Grund dafür ist, dass die EU derzeit nicht mehr als diese oberflächliche Stellungnahme anzubieten hat, die besagt: wir sollten den laufenden Reformprozess verfolgen und uns über die bestehenden Probleme bewusst sein. Leider kann ich Ihnen im Augenblick nicht mehr anbieten, weder aus der EU - noch aus meiner nationalen Perspektive. Ich möchte deshalb gerne als Privatperson zu Ihnen sprechen.“

Ich habe mich sowohl mit den Berichts- als auch mit dem Individualbeschwerdeverfahren befasst und kann gut die Position verstehen, dass man für die Behindertenrechtskonvention einen Monitoring-Mechanismus möchte, der mindestens den gleichen Standard wie andere internationale Menschenrechtsmechanismen hat. Ich habe jedoch einige Vorbehalte hinsichtlich des bestehenden Systems, weil es einfach nicht funktioniert. Wenn wir nun einen weiteren Expertenausschuss schaffen mit einem siebten oder achten verbindlichen Berichtsverfahren, kann das im Ergebnis darauf hinauslaufen, dass die Staaten noch mehr Zeit für die Erstellung der Berichte aufwenden und der Arbeitsstau bei den Ausschüssen immer größer wird. Meines Erachtens liegt das Problem im bestehenden Berichtsverfahren. Es ist viel zu umfassend und interessant wird es erst nachdem die Berichte vorliegen und die Staaten zur Rechtfertigung des Berichtes vor den Ausschuss geladen werden. Deshalb wäre es vielleicht klüger, die Verpflichtungen zu verringern und sich von Anfang an auf die problematischen Bereiche zu konzentrieren. Es ist eindeutig, weshalb wir heute kein fokussierteres System haben, weil wir dem Prinzip folgen wollen: „alle Länder sind gleich“, und deshalb mit der Statuierung beginnen, wir alle haben Probleme und müssen unsere Situation erläutern. Das geht jedoch an der Realität vorbei, denn es ist ganz offensichtlich, dass manche Länder mehr Probleme mit der Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen haben als andere.

Ein Beispiel für internationales Monitoring, welches nach meiner Meinung sehr gut funktioniert, ist das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter. Dieses hat einen Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT)¹⁷ eingesetzt, der wie bereits erläutert den europäischen Ländern unerwartet einen mehrtägigen Besuch abstatten kann. Dem betroffenen Staat wird dieser Besuch nur ein bis zwei Wochen zuvor angekündigt und

¹⁷ Vgl. Fußnote 6

er muss dann sicherstellen, dass der Ausschuss Zugang zu allen Einrichtungen, Gefängnissen, psychiatrischen Krankenhäusern usw. erhält. Meines Erachtens sollten wir ein ähnliches System für die Behindertenrechtekonvention anstreben. Es sollte ein gezielterer und weniger breiter Ansatz sein. Insgesamt könnte ich auch die Einsetzung eines Expertenausschusses akzeptieren, so lange die Verfahren besser sind als die, die wir heute haben.“

Astrid Grunewald-Feskorn: „Also ich würde das gerne ergänzen wollen. Meines Erachtens müsste entweder das gesamte Monitoring-System grundlegend reformiert werden oder die Behindertenrechtekonvention, trotz aller Probleme, in das derzeit bestehende System eingepasst werden. Ich befürworte aber eine grundlegende Neugestaltung. Zwei Aspekte erscheinen mir dabei besonders wichtig:

1. Eine Fokussierung des Berichtswesen auf spezielle, vorzuziehende Schwerpunkte. D. h. das für einen bestimmten Zeitraum vorgegeben wird, Menschenrechtspolitik in Bezug auf einen bestimmte Themenbereiche, z. B. Gender oder Arbeit, zu beobachten. In diesem Zeitraum sollten dann problemorientierte Berichte eingereicht werden, so dass nicht in jedem Bericht über alle Themen berichtet werden muss. Diese thematisch-fokussierten Berichte könnte man dann auch mit nationalen Aktionsprogrammen verbinden.
2. Mehr Öffentlichkeitsarbeit: Nach meiner Einschätzung gibt es ein Informationsdefizit in den Bevölkerungen über den Inhalte dieser Berichte. Sie sollten nicht nur der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt, sondern auch in Dokumentationen veröffentlicht und durch Kampagnen etc. beworben werden. Ich halte das Berichten als solches für sinnvoll, es sollte aber effektiver eingesetzt werden.“

Dr. Kirsten Young: „In Bezug auf eine Reform des Berichtswesens möchte ich gerne drei Punkte anmerken: Erstens, die Zivilgesellschaft ist systematisch in die Berichterstattung einzubeziehen. Zweitens, sowohl die Berichte als auch die abschließenden Bemerkungen der Expertenausschüsse sind öffentlich zu machen. Und drittens, man sollte sich über die Gefahren einer thematischen Berichterstattung im Klaren sein. Der Ausschuss für die Rechte des Kindes hat bereits eine thematische Berichterstattung eingeführt. Anstatt Artikel für Artikel durchzugehen, geht er nach thematischen Überschriften vor. Dies birgt die Gefahr, dass rechtliche Verpflichtungen, denen keine eigene Überschrift zukommt und in den einzelnen Artikeln formuliert sind, übersehen werden.“

Dr. Wolfgang Heinz: „Zu den abschließenden Bemerkungen kann ich noch etwas mehr erläutern. Die verschiedenen Expertenausschüsse geben, nachdem sie den Staatenbericht erhalten und den Staat dazu an-

gehört haben, abschließende Bemerkungen ab, in denen sie die Umsetzung des Staates bewerten. Vor dieser Bewertung ziehen die Ausschüsse bei kritischen Fragen auch sogenannte Schattenberichte oder alternative Berichte hinzu, die von Nichtregierungsorganisationen erstellt werden. Die Anhörung der Staaten zu den Berichten erfolgt im Ausschuss, die Regierungen der einzelnen Staaten kommen mit einer Delegation bestehend aus Vertretern der unterschiedlichen Ministerien und stellen sich den Fragen des Ausschusses. Dabei entsteht eine gerichtsähnliche Situation. Zwar können keine verbindlichen Urteile abgegeben werden, aber die abschließende Bemerkung hat durchaus einen urteilsähnlichen Charakter.

In der öffentlichen Diskussion, den Medien oder auch der deutschen Politik, sprich im Bundestag kommen diese Verfahren und die darauf folgenden abschließenden Bemerkungen selten zum Tragen. Ganz selten gab es diesmal, z. B. hat sich der Bundestag im Jahr 2000 mit den abschließenden Bemerkungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte befasst. Aber auch diese Debatte war nicht sehr menschenrechtlich, sondern eher innenpolitisch orientiert. Das Forum für Menschenrechte hat in diesem Jahr vier Arbeitstreffen durchgeführt zu vier Abkommen, in denen in diesem Jahr Staatenberichte vorgelegt worden sind.

Was heißt das nun für die Frage nach einem internationalen Mechanismus? Welche Instanz könnte ein Ort sein, wo solche Arbeitstreffen institutionalisiert werden und Aktionspläne erarbeitet werden? Das könnte der Behindertenbeauftragte sein, ein Menschenrechtsinstitut oder auch der Bundestag. Die Frage ist wer beobachtet die Umsetzung in den vier bis fünf Jahren, die zwischen den Berichten liegen?“

Dr. Jochen von Bernstorff: „Vielen Dank! Leider bleibt uns nicht mehr viel Zeit, weil wir gleich ins Plenum müssen. Nichtsdestotrotz, wenn noch jemand zur internationalen Ebene oder dem Zusammenhang international – national etwas sagen möchte, dann bitte ich noch um kurze Wortbeiträge.“

Dr. Kirsten Young: „Vielleicht kann ich noch einen kurzen Ausblick geben, wie es nun bei den Verhandlungen im Ad Hoc Ausschuss weitergehen soll. Es ist noch nicht klar, wie viele Sitzungen des Ad Hoc Ausschusses noch stattfinden werden. Die Generalversammlung hat beschlossen, 2005 zwei weitere Sitzungen mit einer Dauer von jeweils 15 Tagen abzuhalten. Eine Prognose wann die Konvention fertiggestellt wird, ist derzeit schwer möglich.“

Dr. Jochen von Bernstorff: „Ich möchte mich dann ganz herzlich für die Diskussion bedanken. Ich denke, wir hatten eine gute Diskussion über

die zentralen Fragen des Monitorings. Viele der Vorschläge und Einschätzungen gerade zur nationalen Ebene, dass mehr Bewusstseinsbildung, mehr Vermittlungs- und Öffentlichkeitsarbeit betrieben werden muss, fand ich sehr bereichernd. Interessant war auch, dass wir in Bezug auf die nationale und die internationale Ebenen Stellungnahmen hatten, die vor einem Aufbau neuer Bürokratien warnten und das Berichtsverfahren nicht zum Selbstzweck fortgeführt werden sollte, sondern die positiven Aspekte dieses Berichtsverfahren und der bisherigen Mechanismen erhalten und gestärkt werden sollten, gleichzeitig aber Raum für neue Ideen und für effektivere Konzepte der Umsetzung bleiben sollte. Diese Anregungen lohnt es sich weiter zu verfolgen und ich hoffe, dass wir alle mit diesen Anregungen nach Hause gehen und darauf im weiteren Prozess aufbauen können. Vielen Dank auch noch mal an die beiden Referenten, die Dolmetscher und die gesamte Runde für Ihre Beiträge. Dankeschön!“

Zusammenfassung/Schlussfolgerungen

Die Diskussion teilte sich auf in Monitoring auf nationaler und auf internationaler Ebene.

Monitoring auf nationaler Ebene

Da viele der Teilnehmer auf nationaler Ebene agieren, bestand ein großes Interesse an einer Diskussion über die Ziele und Aufgaben eines nationalen Monitoring-Verfahrens. Es gab eine eingehende Diskussion, die zu einer Reihe von Empfehlungen über die Inhalte eines Verfahrens auf nationaler Ebene führte:

- Verstärkung der Sensibilisierung. Man sprach sich gegen den traditionellen Umgang mit Menschenrechten aus, bei dem das Hauptaugenmerk auf der Verletzung liegt, die korrigiert werden müsse – reaktiv – und für einen pro-aktiven Ansatz, der die Schaffung von Bewusstsein und eine systemische und präventive Herangehensweise an Menschenrechte im Vordergrund sieht.
- Verstärkter Wissensaustausch um sicherzustellen, dass Behindertenfragen Grundbestandteil der Menschenrechtsüberlegungen und -praxis werden.
- Förderung eines interdisziplinären Ansatzes, der in politische Maßnahmen umgesetzt werden kann, sei es bei Entscheidungen der Regierung oder im privaten Sektor.
- Veranlassung der politischen Entscheidungsträger dafür Sorge zu tragen, dass Behinderten Themen in Entscheidungen über die Menschenrechtspolitik einfließen.
- Umsetzung einer Politik der Behindertenrechte in den eigenen Projekten/ Programmen bzw. den Projekten/ Programmen, die man fördert.

Man stimmte überein, dass keine weiteren Berichtsgremien erforderlich sind, dass aber die Verfahren auf nationaler Ebene sicherstellen müssen, dass die Informationen über Behindertenrechte den bestehenden Berichtsgremien übermittelt werden und in deren Arbeit Eingang finden. Einbeziehung von Behindertenverbänden und behinderten Menschen in den Berichtsprozess sowie die Berücksichtigung der Genderperspektive wurden hervorgehoben.

Monitoring auf internationaler Ebene

Bei der Diskussion über die internationale Ebene tauchten mehr Fragen auf, da dieses Thema weniger vertraut war. Es wurde hervorgehoben, dass die Ministerien die Empfehlungen der Vertragsorgane oft nutzen, um ihr Mandat und die von diesem Mandat abgeleitete Politik zu formulieren. Die Empfehlungen werden auch von Seiten der Ministerien benutzt, um die Regierung zu ermahnen und um ihre Politik konform zu gestalten.

Es wurde festgestellt, dass die EU derzeit keinen definitiven Vorschlag für ein internationales Monitoring-Verfahren für die Behindertenrechtskonvention hat, dass sie aber auf der vorherigen Sitzung des Ad hoc Ausschusses eine Reihe von Grundsätzen vorgelegt hatte. Das Problem, dass das System der bestehenden Vertragsorgane nicht effizient funktioniert – Stichworte: verspätete Berichte, Nicht-Berichten, überlastete Ausschüsse, zu wenig Dialog – wurde angesprochen, ebenso Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsweise.

Folgende Empfehlungen wurden geäußert:

- Die Behindertenrechtskonvention soll als Teil des bestehenden Menschenrechtsrahmens gesehen und nicht an den Rand gedrängt werden, wie es bisweilen mit dem Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau der Fall war.
- Ein klassisches Vertragsorgan (Expertenausschuss) wäre eine akzeptable, aber nicht die einzige Möglichkeit, sofern sich die Arbeitsverfahren von denen der bestehenden Vertragsorgane unterscheiden.
- Eine Reform des Berichtssystems wird angeregt. Thematisch-fokussierte Berichte, Aktionspläne, mehr Dialog und Austausch von “best practices” sind einige der genannten Reformmöglichkeiten.
- Bessere Nutzung und stärkere Konzentration auf die Anhörung der Regierungsvertreter vor dem Expertenausschuss (dialogue day). Diese interessante und einzigartige Gelegenheit für einen Staat, seine nationale Situation mit einem internationalen Gremium in einem bilateralen Zusammenhang zu erörtern, müsse ausgebaut werden. Die übliche Zeitaufteilung, in der genauso viel Zeit auf die positiven, wie auf die negativen Aspekte und Herausforderungen verwandt wird, wird kritisiert. Eine stärkere Fokussierung auf die problematischen Bereiche wird angeregt, da die Gelegenheit eines Staates von internationalen Fachleuten Anleitung zu erhalten, verstärkt werden sollte.
- Die zunehmende Praxis von Besuchen in Staaten (Untersuchungsbefugnis) oder auch in Einrichtungen (Besuchsrecht) wird als eine ausgezeichnete Methode herausgehoben, die auch für diese Konvention in Betracht gezogen werden sollte. Das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter wird als exzellentes Beispiel für eine effiziente Nutzung dieses Verfahrens genannt.
- Folgemaßnahmen zu den abschließenden Bemerkungen und Empfehlungen sowie den Entscheidungen über individuelle Beschwerden seien erforderlich und ein “Follow-Up“-Verfahren müsse eingerichtet werden.

Dr. Kirsten Young

Podiumsdiskussion

Dr. Peter Wittig: „Meine Damen und Herren, ich freue mich sehr, dass ich unsere Schlussrunde moderieren darf. Ich hoffe, sie haben noch genug

Moderator
Dr. Peter Wittig

stellvertretender Abteilungsleiter der Abteilung Vereinte Nationen, Humanitäre Hilfe und Menschenrechte im Auswärtigen Amt

Kraft, um die Ergebnisse unserer heutigen Beratungen zu bündeln und auf einen Punkt zu bringen.

Ich möchte zunächst für das Auswärtige Amt sprechen und mich bei allen Mitwirkenden und Organisatoren dieser Konferenz ganz herzlich bedanken. Besonders bedanken möchte ich mich beim Ministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und dem Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen und seinem tüchtigen Team, mit dem das Auswärtige Amt immer bestens zusammenarbeitet, insbesondere bei der Vorbereitung der Verhandlungen dieser VN-Konvention.

Meine Damen und Herren, bevor wir zur Vorstellung der Diskutanten und der Diskussion kommen, möchte ich gerne noch in ein paar Punkten begründen, warum dieses Konventionsprojekt in der Menschenrechtsarbeit und in der Menschenrechtspolitik des Auswärtigen Amtes eine sehr hervorgehobene Stellung einnimmt.

- Zum einen, und das ist der Hauptgrund, sind wir davon überzeugt,

dass die Konvention eine ganz überfällige Erweiterung des bisherigen VN-Menschenrechtsschutzsystems darstellt. Wenn nach VN-Schätzungen ein Großteil der weltweit über 600 Millionen Menschen mit Behinderungen regelmäßig Opfer von gesellschaftlicher Diskriminierung wird und dadurch tagtäglich in der Inanspruchnahme ihrer Menschenrechte gehindert werden, besteht ein großer Handlungsbedarf. Dieser Handlungsbedarf besteht bei uns in Deutschland und in Europa, aber er besteht auch massiv in Ländern der Dritten Welt. Dieses Konventionsprojekt hat in mehrfacher Hinsicht das Potential weltweit das Leben von Menschen mit Behinderungen zu verbessern.

1. weil es umfassende rechtsverbindliche Staatenverpflichtungen vorsieht, gegen Diskriminierung vorzugehen,



2. weil die Konvention betont, dass behinderte Menschen Träger von Rechten und nicht nur Empfänger von Fürsorge sind,
 3. weil behinderten Menschen erheblich mehr Sichtbarkeit und Aufmerksamkeit zukommt, und
 4. weil straffere Kontrollmechanismen als bei den bisherigen Instrumenten zur erhöhten Durchsetzung der Konvention führen werden.
- Die Konvention soll neben der Antirassismus-, der Frauenrechte- und der Kinderrechtskonvention die vierte universal anerkannte Antidiskriminierungskonvention werden. Sie soll also zu einer vierten Säule im System des VN-Diskriminierungsschutzes erwachsen und damit dieses Gebäude noch stabiler machen. Den drei genannten Konventionen, Antirassismus, Frauen- und Kinderrechte, liegt die Annahme zugrunde, dass die betroffenen Gruppen vielerorts und besonders häufig an der Inanspruchnahme ihrer Menschenrechte gehindert werden. Menschenrechte, die in den zentralen Menschenrechtspakten, Zivilpakt, Sozialpakt und der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, für sie verbürgt sind. Wir betrachten die drei bestehenden Antidiskriminierungskonventionen als Erfolg. Sie tragen weltweit zu einem stetigen Bewusstseinswandel bei. Bewusstseinswandel ist auch in unserem Zusammenhang ein ganz wichtiges Stichwort. Er ist erforderlich, um den marginalisierten Opfern von Diskriminierung die Stimme des Rechts zurückzugeben und die engagierte Zivilgesellschaft zu stärken.
 - Ein dritter Grund für die erhöhte Aufmerksamkeit und das Engagement des Auswärtigen Amtes für die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist der andauernde Reformprozess des VN-Menschenrechtssystems. In diesen Tagen und Monaten ist unter Menschenrechtsexperten viel von der Reform des VN-Menschenrechtssystems die Rede. Insbesondere die Kontroll- und Umsetzungsmechanismen der bestehenden Menschenrechtskonventionen haben sich als weit weniger leistungsfähig, als ursprünglich erhofft war, erwiesen. Ich denke, wir müssen die aktuelle Diskussion und die kritische Überprüfung der bisherigen Kontrollmechanismen als Chance für diese Konvention begreifen, die Dinge besser zu machen und alte Fehler nicht zu wiederholen.

Aber nun genug der Vorrede. Ich möchte die Podiumsdiskussion gerne mit einer ganz grundlegenden Frage nach der Struktur und Zielrichtung dieser Konvention beginnen. Ein anfänglicher Streitpunkt bei den Konventionsverhandlungen war die Frage, ob es sich bei der Behindertenrechtskonvention um eine reine Nichtdiskriminierungskonvention nach dem Vorbild der Frauenrechtskonvention oder um eine umfassende Konvention

über sämtliche Rechte von behinderten Menschen handeln soll. Mit anderen Worten, ob nur bereits existierende Rechte auf die Situation von behinderten Menschen angepasst und zugeschnitten werden sollen, oder ob besondere Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen kodifiziert werden sollen. Frau Prof. Dr. Degener, vielleicht möchten Sie zu dieser Kernfrage Stellung nehmen und anschließend erläutern, womit sich Ihre Arbeitsgruppe zum Thema „Der Diskriminierungsbegriff in der VN-Konvention der Rechte von Menschen mit Behinderungen“ beschäftigt hat und zu welchen Schlüssen Sie gekommen sind.“

Prof. Dr. Theresia Degener: „Nun zur Frage nach der Struktur und Zielrichtung der Konvention gab es während der zweiten Sitzung des Ad Hoc Ausschusses im Sommer 2003 eine ausführliche Podiumsdiskussion, auf der die Frage diskutiert wurde, ob eine zukünftige Behindertenkonvention dem sogenannten Diskriminierungsmodell der Frauenrechtskonvention folgen soll, oder ob das holistische Modell der Kinderrechtskonvention als Maßstab dienen soll. Die EU hatte sich in ihrer Stellungnahme zu einem reinen Diskriminierungsmodell bekannt, während andere Länder aus Lateinamerika und Afrika das holistische Modell bevorzugten. Der Entwurf der Experten-Arbeitsgruppe des Ad Hoc Ausschusses, die im Januar 2003 tagte, stellt meines Erachtens eine Kompromisslösung dar. Der Diskriminierungsaspekt ist einerseits zentraler Inhalt des Konventionsentwurfs, andererseits wurde aber der gesamte Menschenrechtskatalog des International Bill of Human Rights¹⁸ als Vorbild für die einzelnen Artikel des Entwurfs genommen, d. h. nicht nur bürgerliche und zivile Rechte, sondern auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wurden aufgenommen. Damit ähnelt der Entwurf mehr der Kinderrechtskonvention als der Frauenrechtskonvention. Allerdings hat man sich auch darauf geeinigt, nur die bereits existierenden Menschenrechte auf behinderte Menschen zuzuschneiden. Neue Menschenrechte sollen nicht geschaffen werden. Deshalb konnte sich z. B. der Vorschlag für ein Menschenrecht auf Anderssein (right to be different) nicht durchsetzen. Andererseits gibt es im gegenwärtigen Entwurf einen Artikel zur Barrierefreiheit (Art. 19, Accessibility) und einen weiteren zum Thema selbstbestimmtes Leben (Art. 15, Living independently). Diese Begrifflichkeiten sind in den bisherigen Menschenrechtsverträgen nicht zu finden. Ob damit neue Menschenrechte geschaffen wurden, oder ob diese Artikel eine Interpretation bereits existierender Menschenrechte darstellen, ist eine Frage, die Rechtswissenschaftler und Rechtswissenschaftlerinnen in der Zukunft zu klären haben.

Zum Inhalt und zu den Ergebnissen unserer Arbeitsgruppe. Wir haben uns mit zwei der Dissenspunkte zum Artikel 7 des Vertragsentwurfes, der

¹⁸ Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, der Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie der Pakt für bürgerliche und politische Rechte gründet den "Bill of Human Rights".

die Behindertendiskriminierung definiert, beschäftigt. Einmal gibt es einen Dissens darüber, ob Behindertendiskriminierung auch die „Verweigerung angemessener Vorkehrungen“ umfassen soll. Unter „Verweigerung angemessener Vorkehrungen“, das im englischsprachigen meistens „denial of reasonable accommodations“ genannt wird, ist eine Unterlassenshandlung zu verstehen. Als auch in Deutschland bekanntes Beispiel gilt die behindertengerechte Ausstattung des Arbeitsplatzes. Wenn ein Arbeitgeber eine behinderte Person nicht einstellt, weil er nicht bereit ist, die drei Treppen am Eingang des Betriebs durch eine Rampe zu ersetzen, obwohl die Kosten gering und der Aufwand insgesamt zumutbar ist, dann verweigert er eine angemessene Vorkehrung. In vielen Ländern, wie etwa USA, Kanada, Südafrika, Philippinen, Neuseeland, Großbritannien, Belgien, Frankreich, Schweden oder Irland gilt eine solche Unterlassungshandlung als Behindertendiskriminierung, gegen die sich die betreffende Person gerichtlich wehren kann. Man darf „reasonable accommodation“ übrigens nicht als eine Form der sogenannten positiven Maßnahmen – oder wie es in Deutschland heißt „Fördermaßnahmen“ verstehen. Fördermaßnahmen sind – wie z. B. Quoten – immer gruppenbezogene Maßnahmen. „Reasonable accommodations“ sind aber gerade keine gruppenbezogene Maßnahmen, denn es geht um die Anpassung an die individuellen Bedürfnisse der behinderten Person. Und weil Behinderungen und das Leben mit Behinderung so unterschiedlich und vielfältig sind, sind „reasonable accommodations“ ein Schlüsselbegriff im modernen Behindertengleichstellungsrecht. Im Unterschied zu positiven Maßnahmen, die regelmässig im Ermessen des Verpflichteten stehen, ist das Verbot der Diskriminierung individuell einklagbar. Auch im internationalen und im europäischen Recht ist der Begriff im Kontext von Behindertendiskriminierung bekannt. Im gegenwärtigen Entwurf des Artikel 7 der Konvention wird der Begriff zwar auch genannt, aber das Unterlassen wird nicht eindeutig als Form der Behindertendiskriminierung definiert. In der Arbeitsgruppe haben wir die Vor- und Nachteile einer weiten Diskriminierungsdefinition diskutiert und sind zu dem Schluss gekommen, dass Deutschland sich dafür einsetzen sollte, die Verweigerung angemessener Vorkehrungen als Bestandteil der Behindertendiskriminierung zu verankern.

Als zweiten Dissenspunkt haben wir die Frage der Mehrfachdiskriminierung diskutiert, von der insbesondere behinderte Frauen betroffen sind. Der gegenwärtige Entwurf sieht zwar ein Verbot der Mehrfachdiskriminierung vor, die Aufzählung der Gründe wegen derer behinderte Menschen auch nicht diskriminiert werden dürfen, soll allerdings in die Präambel verschoben werden. Das wäre eine Verschlechterung des Diskriminierungs-

schutzes, weil die Präambel einer Konvention nicht zum rechtsverbindlichen Teil des Vertrags gehört und weil die Gesetzeserfahrung zeigt, dass immer wenn etwas nicht ausdrücklich verboten wird, es als erlaubt oder als nicht geregelt gilt. Im Hinblick darauf, dass behinderte Frauen im bisherigen Entwurf der Behindertenrechtskonvention insgesamt noch zu wenig sichtbar sind und Gendermainstreaming noch nicht erreicht ist, kam die Arbeitsgruppe zu dem Schluss, dass sich Deutschland dafür einsetzen sollte, dass die Aufzählungsliste im Artikel 7 des Entwurfs verbleibt.“

Dr. Peter Wittig: „Vielen Dank Prof. Dr. Degener. Bevor ich jetzt dem Publikum die Möglichkeit geben möchte weitere Fragen zu stellen, möchte ich gerne noch Herrn Lachwitz und Dr. Jürgens, die sich in der Arbeitsgruppe 1 mit dem Schutz vor Eingriffen in die Selbstbestimmungsrechte behinderter Menschen beschäftigt haben, bitten aus ihrer Arbeitsgruppe zu berichten. Dieses sensible Thema, dass insbesondere die Frage aufwirft, wie die VN-Konvention Menschen mit Behinderungen vor Zwangsunterbringung und Zwangsbehandlung schützen kann, ist sehr kontrovers. Herr Lachwitz möchten Sie beginnen?“

Klaus Lachwitz: „Gerne. Die meiste Zeit haben wir uns mit Artikel 9, dass heißt mit der Fragestellung beschäftigt, inwieweit Menschen, die seelisch, geistig oder psychisch behindert sind, volle Rechte und insbesondere das Recht haben, wie alle anderen Menschen am Rechtsverkehr teilzunehmen, ohne durch Bezeichnungen wie geschäfts-, delikts-, prozess- oder einwilligungsunfähig ausgeschlossen zu sein. Vor diesem Grundproblem stehen diese Menschen weltweit. Alle Rechtsordnungen sind bisher darauf ausgerichtet, zwischen zwei Gruppen von Menschen zu unterscheiden. Der einen, die alle und der anderen, die nur eingeschränkte Rechtsfähigkeiten besitzt. Diese Unterscheidung wird von Menschen mit psychischen Erkrankungen oder geistigen Behinderungen als diskriminierend empfunden. Der Arbeitsgruppen-Entwurf der Konvention verfolgt einen anderen Ansatz. Er stellt eingangs fest, jeder Mensch hat „full legal capacity“, ist also in rechtlicher Hinsicht voll in der Lage und fähig, am Rechtsverkehr teilzunehmen. Diese Formulierung hat die kontroversen Standpunkte hervorgebracht. Die Einen sind der Auffassung, jeder Mensch solle als gleichberechtigt am Rechtsverkehr teilnehmen können und nur bei Bedarf solle ihm Unterstützung eingeräumt werden, und die Anderen sind der Meinung eine gleichberechtigte Teilnahme am Rechtsverkehr sei nicht möglich. In diesem Zusammenhang ist das richtige Verständnis von Assistenz entscheidend. Bei Assistenz im Sinne der ersten Auffassung geht es zum Beispiel bei der Abgabe von Willenserklärungen darum, dass die assistierende Person verpflichtet ist, den Willen der betroffenen Person zu realisie-

ren. Bei der Gegenmeinung hingegen soll die Willenserklärung des betroffenen Menschen durch die Entscheidung eines Dritten ersetzt werden. Der Arbeitsgruppen-Entwurf der Konvention ging von Assistenz, statt von ersetzter Entscheidung zum Beispiel durch Vormünder aus. Die Europäische Union ist nun aber auf dem Weg die Unterscheidung von geschäftsfähig und geschäftsunfähig wieder einzuführen.

Wir haben uns auch mit der Zwangsunterbringung und der Zwangsbehandlung beschäftigt. Dabei stellen sich ganz ähnliche Fragen. Es geht um den gleichen Personenkreis und um Entscheidungen, die getroffen werden, ohne dass die Menschen selbst gefragt werden.“

Dr. Peter Wittig: „Vielen Dank, Herr Lachwitz. Dr. Jürgens, möchten Sie noch etwas ergänzen?“

Dr. Andreas Jürgens: „Ich würde gerne hinzufügen, dass in diesem Zusammenhang die Konvention nicht eindeutig ist. Auf der einen Seite spricht sie davon, dass allen behinderten Menschen volle Rechtsmacht – ich sage mal Geschäftsfähigkeit – zukommt. Auf der anderen Seite erkennt sie an, dass es Menschen gibt, die bei der Wahrnehmung dieser Rechte Assistenz brauchen. Es stellt sich also die Frage, die die Konvention offen lässt, was mit den Erklärungen dieser Menschen in der Zwischenzeit, solange sie keine Assistenz haben, passiert. Sind ihre Erklärungen wirksam oder nicht? Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass bei wesentlichen Entscheidungen, gesetzliche Verfahren eingehalten werden müssen. Es bleibt aber unklar, um welche wesentlichen Entscheidungen und Verfahren es sich handelt. Nach deutschem Recht könnte man z. B. an das Verfahren vor dem Vormundschaftsgericht denken.“

Dr. Peter Wittig: „Vielen Dank, Dr. Jürgens. Jetzt ist das Publikum dran. Ich ermuntere Sie Fragen zu stellen. Bitte stellen Sie sich kurz vor und nennen sie einen Adressaten ihrer Frage.“

Tina Minkowitz: „Für uns ist das Problem der Rechtsfähigkeit aus zwei Gründen eines der wichtigsten Themen der Konvention:

1. Wenn Menschen nicht über volle Rechtsfähigkeit verfügen, sind alle anderen Rechte bedeutungslos. Das Wahlrecht, das Recht zu leben, wo man möchte, das Recht zu heiraten und Kinder groß zu ziehen, das Recht ungewünschte medizinische Behandlungen oder Eingriffe abzulehnen.
2. Menschen mit Behinderungen lehnen Formulierungen in der Konvention ab, die eine Einschränkung der Rechte behinderter Menschen bedeuten würden. Wir wollen, dass diese Konvention etwas Positives für uns ist, und dass sie von unserem Blickwinkel ausgeht und nicht von dem, den Menschen ohne Behinderungen auf uns haben.

Im Übrigen möchte ich die deutsche Regierung und die hier Anwesenden aufrufen, sich diesem Thema im Rahmen eines nationalen Dialoges noch tiefgreifender zu nähern.

Dr. Peter Wittig: „Dr. Jürgens, möchten Sie darauf antworten?“

Dr. Andreas Jürgens: „Nach deutschem Recht ist es nicht zwingend, dass bei fehlender Geschäftsfähigkeit, auch z. B. das Wahlrecht ausgeschlossen ist. Das ist eine völlig unabhängig zu beurteilende Frage. Nach deutschem Recht ist nur derjenige vom Wahlrecht ausgeschlossen, der mit einer Entscheidung des Vormundschaftsgerichts einen Betreuer für sämtliche Angelegenheiten bestellt bekommen hat. Auch die Frage der Erziehungsfähigkeit ist keine Frage der Geschäftsfähigkeit und beurteilt sich nicht aus der Sicht der Eltern, sondern aus der Sicht des Kindes. Es ist also nicht so, dass mit der Frage der Geschäftsfähigkeit auch über die Ausübung sämtlicher anderer Rechte entschieden wird.“

Prof. Dr. Wolfgang Jantzen: „Ich möchte gerne das Augenmerk auf eine Gruppe von behinderten Menschen lenken, die durch sozialpolitische, psychiatrische und medizinische Ideologien auf die Natur reduziert wurden, sogenannte Schwerstbehinderte. Sie werden ausgegrenzt und ihnen wird keine Stimme verliehen. Wie könnte die Konvention diesem ideologischen Denken, dass in der Politik vorherrscht entgegen und offen legen, dass es sich bei diesem Menschenbilde lediglich um soziale Konstruktionen handelt?“

Prof. Dr. Theresia Degener: „Ich denke, die Frage betrifft zwei Aspekte, die in der Behindertenrechtskonvention eine Rolle spielen.

Das eine sind die sog. schwerstbehinderten oder mehrfachbehinderten Menschen, die in vielen Ländern in der Tat am unteren Ende der Leiter stehen oder am oberen Ende, wenn man von Menschenrechtsverletzungen spricht. Es gibt verschiedene Vorschläge sie im Konventionstext ausdrücklich zu benennen. Das hat Vor- und Nachteile. Ein Vorteil wäre die Sichtbarmachung dieser Problematik. Der Nachteil wäre, dass dadurch die Diskussion um die vielen weiteren Untergruppen von behinderten Menschen wieder eröffnet würde (z. B. behinderte Menschen in bewaffneten Konflikten oder in Naturkatastrophen). Hier gibt es zur Zeit die Tendenz das lieber nicht zu tun, weil man ansonsten eine Vielzahl politisch brisanter Diskussionen eröffnen würde, die zwar mit dem Behindertenthema nichts zu tun haben, aber den Verabschiedungstermin der Konvention in weite Ferne rücken würden.

Das zweite Thema betrifft die soziale Konstruktion von Behinderung. Damit ist die Frage verknüpft, wie man Behinderung juristisch definieren will. Wir haben alle lange über das medizinische versus das soziale Modell

von Behinderung diskutiert und die Frage erörtert, ob Behinderung eine Konstruktion oder etwas biologisch Reales ist. Während die meisten von uns verstanden haben, dass das biologisch-medizinische Modell von Behinderung eindimensional und irrational ist, stehen wir doch vor dem Problem, dass das soziale Modell von Behinderung keine brauchbare juristische Alternativdefinition von Behinderung anbietet. Zur Zeit gibt es die Tendenz, Behinderung in der Konvention nicht zu definieren. Ich glaube das ist eine gute Entscheidung. Der Nachteil ist jedoch, dass in vielen Ländern große Bevölkerungsteile nicht von der Konvention profitieren werden, da zum Beispiel in einigen lateinamerikanischen Ländern sog. psychisch-sozial behinderte Menschen nicht als Behinderte anerkannt sind. Meines Erachtens kommt es entscheidend auf die Nichtregierungsorganisationen an, wie sie Behinderung und den Anwendungsbereich der Konvention interpretieren. Noch wichtiger ist es natürlich, den persönlichen Anwendungsbereich der Behindertenkonvention durch den zu schaffenden Überwachungsausschuss klären zu lassen, etwa durch die Verabschiedung eines allgemeinen Kommentars.“

Ottmar Miles-Paul, Netzwerk Artikel 3: „Für mich ist wichtig, dass in der Konvention klar verankert wird, dass kein behinderter Mensch in einer Behinderteneinrichtung leben muss. Im Prinzip ist das zwar mit dem Verbot der Zwangsunterbringung geregelt, aber uns muss bewusst sein, dass wir Alternativen schaffen müssen – Alternativen für ein Leben in der Gemeinde, der eigenen Wohnung oder in einer Wohngruppe. Wenn diese fehlen, wird in den meisten Fällen dennoch eine Einweisung in eine größere Einrichtung erfolgen. Das Prinzip muss sein, dass die Hilfe zu den behinderten Menschen in ihre Gemeinde kommt und nicht anders herum.“

Ina Krause-Trapp: „Meines Erachtens sollte jeder die Wahl haben wo er lebt. Wenn er oder sie eine Gemeinschaft aussucht ist das unterstützenswert. Es hängt vom Einrichtungsbegriff ab. Unter Einrichtung verstehen wir heute Institutionen, in denen man fremdbestimmt lebt. Anthroposophischen Lebensorte sind Gemeinschaften, die Menschen mit Behinderungen sich aussuchen, weil sie dort leben möchten. Nicht jede Einrichtung ist ein Kerker.“

Dr. Andreas Jürgens: „Ich teile das Anliegen von Ottmar Miles-Paul. Ich wollte aber darauf hinweisen, dass die VN-Konventionen, damit sie in Deutschland Gültigkeit hat, ratifiziert werden muss. Das bedeutet, es bedarf der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates. Alles was wir in dieser Konvention fordern, müssen wir daher auch in der Bundesrepublik Deutschland politisch durchsetzen können.“

Klaus Lachwitz: „Bezugnehmend auf das Statement von Tina Minkowitz, das deutlich gemacht hat, dass wenn man Menschen aufteilt in fähi-

ge, weniger fähige und unfähige, man die große Gruppe von Menschen mit geistiger Behinderung und psychischer Erkrankung aus vielen Teilen der Konvention ausschließt. Die Frage ist, wie das verhindert werden kann. Es gibt unterschiedliche Ansätze, die eigentlich auf zwei zentralen Begriffen beruhen; erstens ersetzte und zweitens unterstützte Entscheidungsfindung. Wir sind gewohnt, dass bestimmten Menschen keine eigene Entscheidungsfähigkeit zugebilligt wird und deshalb ihre Entscheidungen durch die eines Dritten ersetzt werden. Es wird oft gar nicht versucht herauszufinden, ob und wie Assistenz bei der Entscheidungsfindung möglich ist. Meines Erachtens müssen wir den Mut haben, diese Fragen zu stellen. Wir sind optimistisch, dass wir im Verlauf der Verhandlungen gute Modelle zu diesen Fragen vorstellen können, die dann auch die Möglichkeit geben, an dem Paradigma festzuhalten, dass jeder Mensch volle Rechts- und Geschäftsfähigkeit hat. Letztlich geht es um die Anerkennung dieses Prinzips.“

Sigrid Arnade: „Ich möchte gerne die Genderperspektive ansprechen. Sie war in der Arbeitsgruppe 2 ein wichtiges Thema und ich denke sie sollte nicht nur hinsichtlich des Diskriminierungsverbots (Artikel 7) diskutiert werden, sondern auch in Bezug auf die gesamte Konvention. Meines Erachtens ist der vorliegende Entwurf der Experten-Arbeitsgruppe vom Januar 2004 ein gutes Menschenrechtsdokument, der jedoch leider die Genderperspektive nicht berücksichtigt. Alle VN-Mitgliedstaaten haben sich zum Gendermainstreaming verpflichtet. Daher sollte das gesamte Dokument noch „gegendert“ werden. Ich denke, die deutsche Bundesregierung könnte diesbezüglich eine Vorreiterrolle übernehmen. Immerhin ist das deutsche Behindertengleichstellungsgesetz das weltweit erste Gleichstellungsgesetz, in dem die besonderen Bedürfnisse von Frauen berücksichtigt werden.“

Dr. Peter Wittig: „Danke. Prof. Dr. Degener, möchten Sie vielleicht noch etwas zu der Genderperspektive in der Konvention ergänzen?“

Prof. Dr. Theresia Degener: „Ja, gerne. Aus meiner Sicht ist es erstaunlich, dass die Genderperspektive bislang zu kurz gekommen ist, weil wir auf der VN-Ebene eine sehr gute Frauenrechtskonvention haben. Es hat lange gedauert, aber spätestens seit den Weltfrauenkonferenzen in Nairobi und Peking kann man die Frauenrechtsbewegung in den VN als sehr fortschrittlich bezeichnen. Deswegen dachte ich nicht, dass es große Widerstände geben würde, die Genderperspektive auch in diese Konvention aufzunehmen. Ich sehe aber gute Möglichkeiten den Konventionstext diesbezüglich noch zu überarbeiten. Es wäre jedoch hilfreich, wenn sich die Nichtregierungsorganisationen zusammäten und ein gemeinsa-

mes Statement diesbezüglich verfassten. Auch ich bin der Ansicht, dass die deutsche Regierung gut beraten ist hier eine Vorreiterrolle zu übernehmen, aber den Vorsitz in der EU hat ja zur Zeit leider nicht Deutschland.“

Dr. Peter Wittig: „Vielen Dank. Ich würde dann gerne zu den Ergebnissen der 3. und 4. Arbeitsgruppe kommen.

Meine Damen und Herren, wenn diese Konvention das Leben von Menschen mit Behinderungen tatsächlich nachhaltig verändern soll, dann bedarf es eines starken, kräftigen Monitoring-Mechanismus. Das bestehende Beobachtungssystem der anderen Antidiskriminierungskonventionen, aber auch des Zivil- und Sozialpaktes hat Schwächen. Viele Staaten berichten nicht, zu spät oder nur unvollständig und die Umsetzung der Konventionen erschöpft sich bei vielen Staaten in der Berichterstattung. Einigen Staaten kann man das kaum vorwerfen, insbesondere kleineren Staaten der dritten Welt, da es häufig einfach an Ressourcen fehlt. Auch die Ausschüsse, die sogenannten “treaty bodies“, die für diese Staatenberichte zuständig sind, sind völlig überlastet und könnten, selbst wenn alle Staaten rechtzeitig berichten würden, diese Berichte nicht seriös prüfen. Es besteht zu wenig echter Dialog zwischen dem Ausschuss und dem Vertragsstaat. Über all das gibt es gerade eine sehr lebendige Diskussion in den Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen. Ich möchte die Frage zum Monitoring zunächst an Dr. Kirsten Young richten.“

Dr. Kirsten Young: „Danke. Ich möchte Ihnen nur kurz berichten, worum es in der Diskussion in der Arbeitsgruppe 4 zum Thema Monitoring ging. Zuerst hat Dr. Heinz ein Referat über Monitoring auf internationaler Ebene gehalten; dann habe ich über den Stand der Diskussion beim derzeitigen Ad Hoc Ausschuss referiert und darüber, was wir für die 5. oder 6. Sitzung des Ad Hoc Ausschusses planen.

Bei der anschließenden Gruppendiskussion über nationales Monitoring bestand Einigkeit, dass Monitoring auf nationaler Ebene aktiv und nicht nur reaktiv sein sollte und dass es unbedingt erforderlich ist, mehr Aufmerksamkeit auf die Menschenrechte behinderter Menschen zu lenken, um die internationalen Verpflichtungen auf die nationale Ebene zu übertragen. Es wurde dabei auf die Bedeutung der Medien eingegangen und Ideen gesammelt, wie ein breiteres Verständnis in Zivilgesellschaft erworben werden kann. Wir haben in diesem Zusammenhang auch diskutiert, welche Rolle die nationalen Menschenrechtseinrichtungen, die auf der Grundlage der “Pariser Prinzipien“ arbeiten, dabei übernehmen können. Weiterhin wurde darüber gesprochen, wie ein nationaler Rahmen aussehen könnte und dass es diesbezüglich zwei Komponenten gibt; zum einen die Zivilgesellschaft bzw. die unabhängigen Akteure und zum anderen die staatliche Ebene. Im Konventi-

onsentwurf der Experten-Arbeitsgruppe findet sich der Vorschlag, dass eine nationale Verbindungsstelle geschaffen werden sollte, um die unterschiedlichen Akteure auf staatlicher Ebene zusammenzuführen. In der Regel gibt es unterschiedliche Stellen, die sich auf nationaler Ebene mit Behindertenfragen befassen. Auch ist das Thema Behinderung häufig nicht ausreichend in einem menschenrechtlichen Rahmen verankert. Dies zu verbessern und eine verstärkte Koordinierung der zivilgesellschaftlichen Anstrengungen zu erreichen, wären Aufgaben dieser Verbindungsstelle.

Für die Diskussion der internationalen Ebene verblieb recht wenig Zeit. Angesichts der aktuellen Diskussionen über eine Reform der VN-Vertragsorgane gibt es verschiedenen Ansatzpunkte. Einige Kernideen waren:

1. Die Entscheidungen der Vertragsorgane müssten auf nationaler Ebene mehr an die Öffentlichkeit getragen und die Bevölkerung umfassender über sie informiert werden. Außerdem müsste die nationale Umsetzung der internationalen Entscheidungen kontrolliert werden.
2. Das Berichtssystem müsste verbessert werden. Momentan fällt die Berichterstattung sehr bürokratisch aus und ist nicht immer dem eigentlichen Ziel einer Berichterstattung zuträglich, nämlich der Sicherstellung, dass die Regierung und die Zivilgesellschaft sich beraten, um eine Überprüfung der Umsetzung internationaler Verpflichtungen auf nationaler Ebene zu erreichen.
3. Ein Vorschlag zur Verbesserung dieses Systems war eine gezieltere Art der Berichterstattung, bei der jedes Land über die Themen berichten muss, die eine besondere Herausforderung darstellen. Hiermit soll vermieden werden, dass die einzelnen Länder nur über die Bereiche berichten in denen sie besonders gut sind, aber ihre Probleme verstecken, was derzeit häufig der Fall ist.“

Dr. Peter Wittig: „Vielen Dank. Dr. Heinz möchten Sie noch etwas zum Monitoring ergänzen?“

Dr. Wolfgang Heinz: „Ich denke unsere Ausgangssituation sind die gegenwärtig sieben völkerrechtlichen Verträge, zu deren Beobachtung es Expertenausschüsse gibt. Der neue Vertrag im Bereich der Rechte von Menschen mit Behinderungen wird der achte internationale Menschenrechtsvertrag sein. Zu dieser Situation kommt eine gewisse Müdigkeit der Staaten bezüglich des derzeitigen Monitoring-Systems, weil sie den Eindruck haben, es gäbe Überlappungen von einigen Menschenrechtsstandards, die in mehreren Menschenrechtsabkommen festgelegt sind, die Berichte würden aufgrund der Überlastung der Ausschüssen nicht angemessen bearbeitet und viele Staaten kämen ihrer Berichtspflicht nicht oder nur unzureichend nach.“

Es kommt also zum einen die Frage auf, ob diese Konvention das gleiche Monitoring- und Berichtssystem der sieben bestehenden Konventionen übernehmen muss – wieder ein Ausschuss mit 18 Experten, oder ob es effektivere Lösungen gibt. Als Alternative wird z. B. die Einsetzung einer von den VN ernannten Ombudsperson genannt, einer Person mit hohem Prestige, die einen kleinen Stab von professionellen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen hätte und statt der Durchführung eines formalisierten Berichtsverfahrens, sich mehr auf eine aktive Unterstützung der Staaten spezialisieren würde. D. h. sie würde je nach Staat bestimmte, besonders wichtige Themen beobachten, z. B. in einem lateinamerikanischen Staat, die Rolle von behinderten Menschen in Armutsbezirken von Großstädten oder in einem afrikanischen Land die Situation von behinderten Menschen auf dem Land oder in Deutschland die Situation von behinderten Menschen in sozial schwächeren Schichten. Zu diesen spezifischen Ansatzpunkten würde die Ombudsstelle in einen konstruktiven Dialog mit der betroffenen Regierung eintreten.

Eine zweite Frage stellt sich hinsichtlich der besseren Verknüpfung der internationalen mit der nationalen Ebene des Monitorings. Man war sich einig, dass z.B. in Deutschland bestehende oder neu zu gründende Institutionen/ Plattformen die interessierten Akteure – Bundesregierung, Parlament, Zivilgesellschaft und Wissenschaft – zusammenführen sollten. Diese könnten dann gemeinsam einen Aktionsplan beraten und die Umsetzung dessen vorantreiben sowie eine Kommunikation zwischen den Experten in Deutschland und denen auf internationaler Ebene sicherstellen.“

Dr. Peter Wittig: „Vielen Dank Dr. Heinz. Ich möchte nun gerne zur Arbeitsgruppe 3, die sich mit der Internationalen Kooperation befasst hat, überleiten. Dieses Thema macht deutlich, dass diese Konvention kein Selbstläufer ist. Es ist nicht so, dass die in der Konvention enthaltenen Regelungen unmittelbar für weite Teile der Welt Allgemeingut sind, sondern es bedarf, um das zu erreichen, erheblicher Anstrengungen.“

In Bezug auf die Internationale Kooperation gibt es einen grundlegenden Streit zwischen den Industrienationen und den Entwicklungsländern. Während die Industrienationen der Auffassung sind, dass es keine Kopplung zwischen der staatlichen Verpflichtung zur Einhaltung der Menschenrechte und zusätzlichen Finanztransfers in Richtung der Entwicklungsländer geben darf, sind die Entwicklungsländer der Meinung, dass die Einhaltung der Menschenrechte zusätzliche Transfers von Ressourcen von den Industrieländern zu den Entwicklungsländern notwendig macht.

Die Frage, die ich jetzt gerne zunächst an Herrn Trömel und dann an Frau Weigt stellen möchte ist: Wie, wenn überhaupt, kann dieser Dissens überwunden werden?“

Stefan Trömel: „Ich werde diese Frage nutzen, um einen kurzen Überblick über die Diskussionen um Internationale Kooperation bei den Verhandlungen zu dieser VN Konvention zu geben.

Die Diskussion über internationale Zusammenarbeit war von Anfang an ein sehr kontroverses Thema. Es wurde eine ideologisch geprägte und nicht immer ausgeglichene oder rationale Diskussion geführt. Einige Teile der industrialisierten Welt, so auch die EU, vertraten die Position, dass es keinen Hinweis auf internationale Zusammenarbeit in der Konvention geben sollte. Auf der anderen Seite standen die Entwicklungsländer, für welche die Verpflichtung zu internationaler Zusammenarbeit ein Schwerpunkt der Konvention darstellte. Sie implizierten dabei nahezu, dass diese Konvention alle Probleme der Welt lösen müsse. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass für die Menschen in Entwicklungsstaaten Armut das alles beherrschende Thema ist. Die Argumente gegen jedweden Verweis auf internationale Zusammenarbeit der Industrienationen waren hauptsächlich finanzieller Natur. Es schien so, als würde die Konvention den wohlhabenderen Ländern enorme finanzielle Verpflichtungen aufbürden. Außerdem wollte man verhindern, dass internationale Zusammenarbeit als Vorwand für Tatenlosigkeit benutzt wird. Ein weiteres Argument lautete, dass die Konvention sich mit Verpflichtungen des Staates gegenüber seinen Bürgern befasst, wohingegen internationale Zusammenarbeit Verpflichtungen der Staaten untereinander betreffen.

Derzeit ist das Thema Entwicklungszusammenarbeit und Behinderung kaum beachtet:

- Die Millenniums-Entwicklungsziele schließen Menschen mit Behinderungen nicht ein.
- Die nationalen Armutsbekämpfungsstrategien erwähnen Menschen mit Behinderung nicht.
- Die nationalen politischen Strategien der Entwicklungszusammenarbeit beinhalten nur in wenigen Ausnahmefällen wie Dänemark, Schweden und Finnland das Thema Behinderung.
- Es findet ein mangelnder Austausch von „good practices“ statt.

Ich vermute, dass die Behindertenrechtskonvention letztlich einen Verweis auf technische Zusammenarbeit enthalten wird. Diejenigen, die sich anfangs gegen jeden Hinweis auf internationale Zusammenarbeit aussprachen, haben mittlerweile akzeptiert, dass es einen Austausch von „good practices“ durch Konferenzen, Seminare und Informationsaustausch über unterstützende Technologien geben sollte. Dieser Austausch sollte nicht nur von Norden nach Süden, sondern auch von Süden nach Norden und zwischen den Ländern des Südens stattfinden. Es zeichnet sich auch ab, dass sich die Konvention positiv auf die Entwicklungszusammenarbeit aus-

wirken wird, denn durch sie könnten die Staaten verpflichtet werden, Entwicklungshilfegelder behindertengerecht im Sinne der Konvention und unter Wahrung der Menschenrechte einzusetzen.

Die große Herausforderung besteht jetzt darin, sicherzustellen, dass Behindertenfragen zu einem Grundbestandteil jeder Politik der Entwicklungszusammenarbeit werden. Die Dimension des Themas Behinderung ist als horizontales Element sowohl für die Geber- als auch für die Empfängerseite in die Entwicklungszusammenarbeit einzuschließen. Das würde z. B. bedeuten, dass keine Mittel der Entwicklungszusammenarbeit mehr für nicht barrierefreie Bauwerke oder den Aufbau eines nicht barrierefreien Gesundheitssystems ausgegeben werden. Dieses würde nicht mehr Gelder in der Entwicklungshilfe benötigen, die Diskussion über 0,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes für Entwicklungszusammenarbeit ist in diesem Zusammenhang irrelevant. Es geht nicht darum, dass der „Kuchen“ an sich größer werden muss. Es geht darum, dass ein größeres Stück des „Kuchens“ auf Behindertenthemen verwandt wird, und der ganze „Kuchen“ so eingesetzt wird, dass die Belange von Menschen mit Behinderungen voll berücksichtigt werden.

In der Arbeitsgruppe haben wir auch über die Verbindung zwischen Monitoring und internationaler Zusammenarbeit gesprochen und sind übereingekommen, dass ganz gleich für welches Monitoring-System man sich entscheidet, die Geber- und Empfängerstaaten sich für die Verwendung der Mittel zur Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen des Monitorings rechtfertigen sollten.

Dr. Peter Wittig: „Danke schön Herr Trömel, Frau Weigt, möchten Sie ergänzen?“

Gabriele Weigt: „Vielleicht noch zusätzlich die Information, dass die Bemühungen Behinderung als integralen Bestandteil in die Entwicklungspolitik zu bekommen seit Jahren schon in unterschiedlichen europäischen Ländern existieren. Deswegen sollte es auch in dieser Konvention nicht so schwierig sein diesen Zusammenhang herzustellen.“

Dr. Peter Wittig: „Darf ich fragen, wie es in der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit aussieht?“

Gabriele Weigt: „Im Moment gibt es starke Bemühungen, Behinderung als integralen Bestandteil in die Entwicklungspolitik aufzunehmen. Gerade liegt im Bundestag beim Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ein Antrag zu diesem Thema vor und wir hoffen sehr, dass dieser Antrag eine Mehrheit finden wird.“

Dr. Peter Wittig: „Schönen Dank Frau Weigt. So, das Publikum ist wieder an der Reihe. Wir warten auf Ihre Fragen.“

Sigrid Arnade, Netzwerk Artikel 3: „Ich habe eine zur Arbeitsgruppe 3. Hinsichtlich der Entwicklungszusammenarbeit ist bekannt, dass behinderte Frauen in der sogenannten dritten Welt noch mehr benachteiligt sind als nicht behinderte Frauen oder als behinderte Männer. 100 Prozent der behinderten Frauen in sog. Entwicklungsländern sind arbeitslos und behinderte Frauen haben kaum Zugang zum Gesundheitssystem. Meine Frage ist, inwieweit wird diese besondere Betroffenheit behinderter Frauen in Ländern des Südens in der Konvention berücksichtigt und wie wird diese Personengruppe geschützt.“

Stefan Trömel: „Ich denke, die Antwort auf die Frage ist die gleiche, wie auf die Frage, inwieweit Frauen in der Konvention berücksichtigt werden. Ich glaube nicht, dass es einer zusätzlichen Erwähnung von Frauen in Entwicklungsländern bedarf. Wenn aber z. B. die Artikel über das Recht auf Arbeit und das Recht auf Gesundheit entsprechende Hinweise auf Frauen beinhalten, dann wird das auch in der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt werden müssen. In der Experten-Arbeitsgruppe im Januar 2004 wurde diskutiert, ob nach dem Prinzip des Gendermainstreamings vorgegangen werden sollten, oder ob die Genderdimension in einem speziellen Artikel behandelt werden sollte. In den Nichtregierungsorganisationen – die Beratungen sind aber noch nicht abgeschlossen – wird derzeit mehrheitlich der horizontale Ansatz für angemessener gehalten. Dafür müssen wir die Artikel näher betrachten, in denen die Situation der Frau besonderer Aufmerksamkeit bedarf und dort sowie in dem Artikel 4 über allgemeine Staatenverpflichtungen einen Verweis auf das Konzept der Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen einfügen.“

Ottmar Miles-Paul: „Ich bin etwas skeptisch, ob der Praktikabilität des Berichtssystems. Sollte man in den Monitoring-Prozess nicht auch ein Element aufnehmen, dass die Staaten verpflichtet, konkrete Umsetzungspläne zu entwickeln. Der Behindertenbeauftragte und sein Arbeitsstab arbeiten z. B. intensiv an einem Teilhabeplan für Deutschland, Vision 2020. Es wäre doch interessant, solche Pläne in den einzelnen VN Staaten erstellen zu lassen, um anschließend überprüfen zu können, was erreicht wurde und was nicht. Im Prinzip hat Herr Trömel es auch angesprochen, wir investieren Geld, ob im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit oder in unserem eigenen Land, die Mittel werden knapper und wir müssen prüfen, worin wir investieren möchten. Dafür wäre ein gezielter Teilhabeplan sehr hilfreich, eine gezielte Umsetzung und Evaluation würde möglich.“

Dr. Peter Wittig: „Ich möchte jetzt noch um die restlichen Wortmeldungen bitten und dann zu einer Schlussrunde auf dem Podium übergehen.“

Andreas Pruiskens: „In Bezug auf das Monitoring möchte ich anmerken, dass es mir als ein äußerst stumpfes Instrument vorkommt, was eine gewisse Ernüchterung für mich darstellt. Ich hatte die Erwartung, dass man über das Monitoring sicherstellen kann, dass die Konvention wirkt. Es leuchtet mir zwar ein, dass die Konvention kein Arbeitsprogramm ist, sondern einen Menschenrechtskatalog festschreibt, aber ich frage mich dennoch, inwieweit noch kreativer Spielraum besteht das Monitoring mit der internationalen Kooperation zu verknüpfen und effektiver zu gestalten.“

Dr. Wolfgang Heinz: „Ich glaube die Einschätzung, ob das Monitoring ein spitzes oder ein stumpfes Instrument ist, hat immer mit den Erwartungen zu tun.“

Bis vor 25 Jahren gab es überhaupt noch keinen Menschenrechtsschutz, der sich auf einzelne Personen bezog. Seitdem sind sieben internationale Menschenrechtsabkommen und noch etwa 93 weitere Menschenrechtsinstrumente geschaffen worden. Zu den sieben großen Themen müssen sich Staaten gerichtsähnlich vor Expertenausschüssen verantworten. Das gibt es international in keinem anderen Politikbereich. Im Bereich der Menschenrechte werden Staaten kritisch befragt, müssen Antworten geben, und es erfolgen eine Reihe von Schlussfolgerungen und Empfehlungen wie die nationale Menschenrechtspolitik verbessert werden sollte. All dies wird öffentlich gemacht. Deutschland, Israel, Italien, Simbabwe usw. müssen vor Expertenausschüssen über die Einhaltung politischer und bürgerlicher Rechte, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, Rassendiskriminierung, Frauendiskriminierung usw. berichten. Und all das findet vor ehrenamtlich arbeitenden Expertengremien statt.

Gemessen an der Erwartung, dass die Menschenrechtslage in der Welt besser sein soll, mag das sehr wenig sein, aber wenn man sich verdeutlicht, dass hier rund 50 Leute, ehrenamtlich, die Menschenrechtslage in rund 190 Staaten beobachten, finde ich das nicht so wenig. Es ist daher vielleicht kein spitzes, aber auch kein besonders stumpfes Instrument, und es gibt kein vergleichbares in einem anderen Politikbereich. Leider ist es die Realität, dass nicht alle Staaten zu den Anhörungen vor den Expertenausschüssen erscheinen und, dass es von den Industrieländern mehr Berichte gibt als z. B. von afrikanischen Ländern, auch weil dort die Nichtregierungsorganisationen schwächer sind.

Die Verhandlung einer neuen Konvention sollte man als Chance begreifen und sich fragen, wollen wir in erster Linie auf die internationale Ebene gehen oder den Schwerpunkt auf nationale Beobachtung legen.

Auf der internationalen Ebene brauchen wir ein starkes Monitoring. Meines Erachtens reicht es nicht, wenn sich zehn ehrenamtliche Experten

zwei Monate im Jahr, in denen sie sich Urlaub nehmen müssen, treffen, um die internationale Beobachtung der Konvention zur Einhaltung der Rechte von behinderten Menschen durchzuführen. Man muss sich deshalb überlegen, was notwendig ist, um auf der internationalen Ebene einen möglichst wirkungsvollen und kompetenten Monitoring-Mechanismus zu schaffen. Hierfür müssen auch die notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden.

Auch die nationale Ebene ist wichtig, weil vor Ort die Probleme besser verständlich und die Sprachbarrieren geringer sind. Hierbei jedoch muss bedacht werden, dass es neben Demokratien auch autoritäre und totalitäre Staaten gibt. Bei einer Reihe dieser Staaten wird es keine unabhängigen, nationalen Mechanismen, sondern allenfalls Regierungsgremien geben, von denen gewiss keine kritischen Impulse ausgehen werden. Man sollte den Staaten dennoch empfehlen, auf der nationaler Ebene dafür zu sorgen, dass die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention regelmäßig diskutiert und beobachtet wird.“

Günter Heiden, Netzwerk Artikel 3: „Meine Frage geht unter anderem an den Veranstalter dieser Tagung. Wie geht es nun in Deutschland weiter? Ich finde es sehr gut, dass diese Tagung stattgefunden hat und ich habe heute gelernt das im Jahr 2006 die Konvention vielleicht schon verabschiedet werden kann. Deshalb frage ich mich, wie nach dieser Veranstaltung in der Bundesrepublik Deutschland die Diskussion zu den Inhalten der geplanten Konvention weitergehen kann und ob sich daraus bereits eine Art nationales Monitoring ergeben könnte. Ich fände es auf jeden Fall schade, wenn es nur eine Veranstaltung war, die nach dem heutigen Tage beendet ist und keine Fortsetzung findet. Mir ist es wichtig, dass die Diskussion um die Konvention gestärkt und gefördert wird, so dass vielleicht in Zukunft nicht nur 60, sondern 600 oder 6000 Menschen über die Konvention sprechen?“

Dr. Peter Wittig: „Vielen Dank. Ich überlasse es den Veranstaltern dieser Konferenz dazu im einzelnen Stellung zu nehmen, möchte aber gerne einen allgemeinen Punkt dazu machen. Es zeigt sich, wie wichtig ein Dialog zwischen Verbänden, Regierung, Nichtregierungsorganisationen und den Betroffenen auf nationaler und auf internationaler Ebene ist. Dieser Konventionsprozess – und das ist das Besondere – hat bereits in der Experten-Arbeitsgruppe nicht nur die Regierungen, sondern auch betroffenen Verbände einbezogen. Ein derart offener, inklusiver Prozess, in dem nicht nur über Betroffene, sondern mit den Betroffenen geredet wird, ist im internationalen Rahmen durchaus nicht selbstverständlich. Diese Entstehungsgeschichte halte ich für ein ganz zentrales Element dieser Konvention.“

Eva Ullrich: „Nur kurz zur Frage, wie machen wir weiter? Ich glaube nicht, dass allen Teilnehmern und Teilnehmerinnen hier bekannt ist, dass wir eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet haben und dass an dieser Arbeitsgruppe auch zwei Mitglieder des Deutschen Behindertenrates teilnehmen. Außerdem hat der Deutsche Behindertenrat auch eine Arbeitsgruppe zur Behindertenrechtskonvention gebildet. Insofern wird die Diskussion zumindest in diesen Gremien fortgeführt werden. Es war auch eines der Ziele dieser Veranstaltung, die Arbeit an der Konvention bekannter zu machen und eine breitere Diskussion anzustoßen. Wir sind natürlich weiterhin offen für Hinweise und Anregungen, die Sie uns direkt oder über den Deutschen Behindertenrat, mit dem wir eng zusammen arbeiten, liefern. Über noch mehr Beteiligung würden wir uns sehr freuen.“

Dr. Peter Wittig: „Vielen Dank. Ich möchte dann mit einer kurzen Schlussrunde auf dem Podium schließen. Prof. Dr. Degener wird beginnen.“

Prof. Dr. Theresia Degener: „Ich möchte noch einmal zum Monitoring Stellung nehmen. Dr. Heinz hat angedeutet, dass es so etwas wie eine Vertragsmüdigkeit gibt, was dazu führt, dass Überlegungen angestrengt werden, ob es überhaupt die Einrichtung eines Expertenausschusses wie bei den derzeit existierenden sieben anderen Menschenrechtsverträgen geben soll. In diesem Zusammenhang möchte ich gerne Charlotte Bunch zitieren, eine amerikanische Rechtswissenschaftlerin, die sich sehr stark für Frauenrechte auf der VN-Ebene eingesetzt hat. Sie sagte, es sei doch interessant, dass ausgerechnet jetzt, da endlich auch Frauen, Kinder und Behinderte am Menschenrechtstisch Platz nehmen, die Männer auf einmal Vertragsmüdigkeit entwickeln.“

Man muss auch beim Monitoring bedenken, dass es bei dieser VN-Konvention hauptsächlich darum geht, das behinderte Menschen endlich in das Menschenrechtsregime der VN aufgenommen werden. Bisher war Behinderung, auch innerhalb der VN, ein medizinisches Problem, was man an der Geschichte der VN-Behindertenpolitik ablesen kann. Erst hat sich nur die Weltgesundheitsorganisation (WHO) damit beschäftigt, dann entwickelte man angekoppelt an die Abteilung für soziale und wirtschaftliche Angelegenheiten (DESA19) ein Weltaktionsprogramm und schließlich die Rahmenbestimmungen für Chancengleichheit. Selbst wenn man das Weltaktionsprogramm und die Rahmenbestimmungen als sogenannte „soft law“ Menschenrechtsinstrumente bezeichnen kann, so bleibt als wesentliches Manko, dass diese Menschenrechtsinstrumente nicht von der Menschenrechtsabteilung der VN, sondern von der Wirtschafts- und Sozialabteilung der VN überwacht und verwaltet werden.

Behinderung muss aber als Menschenrechtsthema begriffen werden und dafür müssen Menschenrechtsinstrumente, die für behinderte Menschen geschaffen werden, auch im Monitoring-System des VN Menschenrechtsregimes verankert werden. Was hier vorgeschlagen wurde, eine Ombudsperson im Menschenrechtsbereich für behinderte Menschen einzurichten, wird dem Anspruch auf gleichberechtigte Aufnahme in das Menschenrechtssystem nicht gerecht. Eine Art Ombudsperson haben wir bereits in Form der Sonderberichterstatterin für die Rahmenbedingungen für die Herstellung von Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen. Auch die Untersuchung, die ich zusammen mit Prof. Gerard Quinn gemacht habe, hat gezeigt, dass solange es kein gleiches Vertragsumsetzungsorgan, wie bei den anderen Verträgen gibt, Behinderung ignoriert und behinderte Menschen unsichtbare Bürger bleiben. Deswegen glaube ich, dass es sehr wichtig ist, dass es ein Vertragsgremium, wie bei den anderen sieben existierenden internationalen Menschenrechtsabkommen gibt. Das Vertragsorgan der Frauenrechtskonvention, in dem übrigens mit einer Ausnahme Frauen sitzen, hat den anderen Vertragsorganen beigebracht, was Frauenrechte sind und wie Menschenrechte auf Frauen anzuwenden sind. So etwas müsste der Ausschuss für die Behindertenrechtskonvention auch in Bezug auf Behindertenrechte leisten.

Hinsichtlich der sogenannten „Vertragsmüdigkeit“ geht es darum, dass die Staaten Probleme haben, viele Berichte zu produzieren und die Vertragsorgane mit der Bearbeitung der Berichte nicht nachkommen. Ich sehe diese Schwierigkeiten auch, aber diese Probleme haben alle Vertragsorgane. Sie müssen so oder so gelöst werden, unabhängig davon, ob es noch ein weiteres Vertragsorgan gibt oder nicht. Ich plädiere dafür, einen entsprechenden Expertenausschuss für die Behindertenrechtskonvention einzurichten, der von Anfang an am Reformprozess teilnehmen kann. Die Probleme müssen gemeinsam gelöst werden, nicht auf dem Rücken der behinderten Menschen.“

Stefan Trömel: „Was Theresia Degener gerade sagte, kann ich nur unterstützen. Abschließend möchte ich nur noch einige Bemerkungen als Vertreter einer Nichtregierungsorganisation machen.

Als Nichtregierungsorganisationen müssen wir uns der Tatsache bewusst sein, dass wir uns in der Endphase dieses Prozesses befinden und dass wir all unsere Ressourcen und unser Wissen zusammenbringen müssen, damit dies eine gute Konvention wird. Wir haben nicht mehr fünf Jahre Zeit. Ich denke 2006 ist ein vernünftiger zeitlicher Rahmen. Länger sollte es nicht mehr dauern. Wir wollen die Konvention so bald und so gut wie möglich haben.

Zur internationalen Zusammenarbeit kann ich abschließend nur daran erinnern, dass wir auf nationaler Ebene nicht mehr akzeptieren, dass öffentliche Gelder benutzt werden, um neue Barrieren aufzubauen. Deshalb sollten wir das auch im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit nicht tun.

Hinsichtlich des Monitorings, möchte ich noch der Forderung eines Aktionsplans von Ottmar Miles-Paul zustimmen. Viele Aspekte der Konvention werden der progressiven Umsetzung unterliegen, z.B. Barrierefreiheit. Barrierefreiheit lässt sich nicht von heute auf morgen erreichen. Wir können zwar das Entstehen neuer Barrieren verhindern, aber die bereits vorhandenen Barrieren zu überwinden wird einige Zeit in Anspruch nehmen. Wenn wir die Regierungen nicht verpflichten Zeitpläne aufzustellen, die wir überwachen werden, wird die Umsetzung reines Wunschdenken bleiben.“

Dr. Peter Wittig: „Danke schön, Herr Trömel. Ich will möchte nun kein Schlusswort mehr sprechen, das tut gleich Herr Karl Hermann Haack. Ich möchte nur zwei Bemerkungen machen. Erstens, ich persönlich habe heute sehr viel gelernt. Dafür bin ich sehr dankbar. Und zweitens, ein Anliegen aus der Sicht des Auswärtigen Amtes, wir brauchen eine gute Konvention, die die Situation der Menschen mit Behinderungen wirklich voranbringt, aber wir brauchen auch eine Konvention, die eine realistische Chance hat ratifiziert zu werden, damit sie nicht totes Material bleibt. Ich bedanke mich sehr herzlich bei Ihnen, die so aktiv mitgearbeitet haben und unseren Kollegen und Freunden hier auf dem Podium. Herr Abgeordneter, Sie haben das Wort.“

Karl Hermann Haack: „Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich möchte mich dem Dank anschließen. Ich glaube, dass unsere Entscheidung zu einer europaweiten Veranstaltung einzuladen, wichtig und richtig gewesen ist, um das Thema Behindertenrechtskonvention mit Ihnen allen zu besprechen. Ganz besonders freuen wir uns über die Teilnahme der Königlichen Hoheit, VN-Sonderberichterstatterin für Behinderung, Sheikha Hissa Al-Thani.

Was den Fortgang der Dinge anbetrifft haben wir von Anfang an die Behindertenpolitik als einen Diskursprozess begriffen. Diesen Diskurs wollen wir auf internationaler Ebene fortsetzen und weiter pflegen. Wir glauben, dass der Anspruch von behinderten Menschen und deren Organisationen, Experten in eigener Sache zu sein und auf gleicher Augenhöhe beteiligt zu werden, richtig ist. Deshalb haben wir uns auch gleich bei der ersten Verhandlungsrunde in New York dafür eingesetzt, dass die Nichtregierungsorganisationen entsprechend in den Prozess eingebunden werden und werden auch weiterhin dafür kämpfen. Noch einmal herzlichen Dank!“

Abendveranstaltung

Auf der Abendveranstaltung wurde der Film „Jetzt fahren wir übern See – Mütter und Kinder vom Waldhof“ von Antje Hubert (Deutschland, 2003, 77 Minuten, deutsch mit engl. Untertiteln) vorgeführt. Dieses Werk hatte bereits den Dokumentarfilmpreis Schleswig-Holstein erhalten. Die Präsentation fand im Rahmen des Medienfestivals für Menschenrechte „One World“ statt. Der Dokumentarfilm behandelt exemplarisch, weniger repräsentativ das Leben von drei Frauen, die geistig behindert und Mütter sind. Alle drei dokumentierten Mütter leben im „Waldhof“, eine Einrichtung bei Kiel, welche es sich zur Aufgabe gemacht hat, geistig-behinderten Müttern die Möglichkeit zu geben, eine Mutterschaft wahrnehmen zu können. Dies erfolgt durch Hilfestellungen jeglicher Art, angefangen von primärem „Asyl“ bis hin zu praktischer Hilfe hinsichtlich der Bewältigung des Alltags in der Mutterrolle.

In der anschließenden Publikumsdiskussion mit der Regisseurin Antje Huber und den Protagonistinnen Michaela Baumgarte und Christina Garske sowie der Bereichsleiterin für den Mutter-Kind-Bereich im Waldhof Ulrike Marschall hatte das Publikum die Gelegenheit bereits im Film geschilderte Probleme aus erster Hand zu erfahren sowie weitergehende Fragen zu stellen. Die beiden Bewohnerinnen des Waldhofes schilderten beeindruckend selbstkritisch und ehrlich, wie sie trotz aller Widerstände ihrer Mutterrolle gerecht werden wollen. Die Bereichsleiterin schilderte die nicht immer leichte Betreuung der Bewohnerinnen und die Auseinandersetzung mit ihren Wünschen und dem Machbarem.

In der Diskussion wurde auch deutlich, dass das Selbstbestimmungsrecht geistig-behinderter Frauen ihren Kinderwunsch zu verwirklichen häufig nicht anerkannt oder berücksichtigt wird. Meistens wird die Mutterschaft geistig-behinderter Frauen als „unnatürlich“ oder zumindest nicht erstrebenswert angesehen, was in der Regel dazu führt, dass diesen Frauen seitens ihres persönlichen Umfeldes sowie des Jugendamtes angeraten wird, eine Abtreibung vorzunehmen oder das Kind zur Adoption freizugeben.

Einrichtungen wie den „Waldhof“ gibt es in Deutschland lediglich fünf, mit limitierten Kapazitäten. Die Bereichsleiterin appellierte an eine breitere Unterstützung von Einrichtungen in denen für geistig-behinderte Alleinerziehende oder Familien mit ihren Kindern leben können.

Introduction

Based on the mandate of the General Assembly to the United Nations (UN) of November 2001 (Res. 56/168), the community of States has since been negotiating a “Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion on the Rights and Dignity of Persons with Disabilities” (UN Disability Convention). In December 2004, one year after the UN Expert Working Group presented the first draft of this 8th international human rights treaty, the German Ministry of Health and Social Security and the German Federal Government Commissioner for the Affairs of People with Disabilities in cooperation with the Foreign Office hosted an international symposium on the question of human rights and disability in Berlin.

At the symposium the status and the progress achieved during the development of this international convention were presented and difficulties as well as shortcomings of the convention were discussed.

In four working groups, experts from national and international non-governmental organisations (NGOs), the UN and the competent ministerial departments discussed four crucial issues that are particularly litigious in the international negotiation:

1. Protection from violations of the right to self-determination of persons with disabilities
2. The definition of discrimination in the UN Disability Convention
3. International cooperation in the field of rights of persons with disabilities
4. Monitoring mechanisms for the UN Disability Convention

In order to make the results of these discussions usable for further work on this Convention and to make them known to a greater public the German Ministry of Health and Social Security decided to publish the conclusions drawn by the working groups in German and English as well as the working group protocols in German language.

After the symposium on Human Rights and Disability and before this publication was finished the 5th session of the UN Ad Hoc Committee for the developmet of the UN Disability Convention took place in January/ February 2005. The report of the 5th session can be downloaded from the internet: www.un.org/esa/socdev/enable/

Program

10:00 Arrival of participants and welcome

10:30 Welcome addresses

Moderatorin: Sabine Porn, RBB

Franz Thönnnes

Parliamentary Secretary of State at the Federal Ministry for Health and Social Security:

An International Convention on the Full and Equal Enjoyment of all Human Rights and Fundamental Freedoms by Persons with Disabilities

Karl Hermann Haack

Federal Government Commissioner for the affairs of people with disabilities:
German and International Disability Policies

Roeland Böcker

Government Agent to the European Court of Human Rights, Netherlands
Ministry of Foreign Affairs:
The EU Position on the UN Disability Convention

Hissa Al-Thani

UN Special Rapporteur on Disability:
Human Rights and Disability

11:30 – 13:00 Lunch | Short film

“Brother” by Adam Elliot, 8 min., Engl.

13:00 - 15:00 Working Groups

Working Group 1

Subject: Protection from violations of the right to self-determination of persons with disabilities – How can the UN Disability Convention protect Persons with disabilities from involuntary inter-vention and involuntary institutionalisation?

Speaker: Dr. Andreas Jürgens,
Member of Parliament, Bündnis 90/ DIE GRÜNEN in Hesse,
judge (retd.), Kassel

Rapporteur: Klaus Lachwitz

National Association for assistance for persons with learning disabilities, Marburg

Moderator: Eva Ullrich (Federal Ministry of Health and Social Security)

Working Group 2

Subject: The definition of discrimination in the UN Convention for the rights of persons with disabilities

Speaker: Prof. Dr. Theresia Degener, Cape Town

Rapporteur: Sabine Häfner
Sozialverband Deutschland SoVD, Berlin

Moderator: Ulrike Geith (Office of the Federal Government Commissioner for the affairs of people with disabilities)

Working Group 3

Subject: International co-operation in the field of rights of persons with disabilities

Speaker: Gabriele Weigt
Disability and Development Co-operation Society, spokesperson of the VENRO-Working Group on disability work in developing countries, Essen

Rapporteur: Stefan Trömel, European Disability Forum

Moderator: Antje Welke (Office of the Federal Government Commissioner for the affairs of people with disabilities)

Working Group 4

Subject: Monitoring mechanisms of the UN Disability Convention

Speaker: Dr. Wolfgang Heinz,
German Institute for Human Rights, Berlin

Rapporteur: Dr. Kirsten Young, Geneva, Landmine Survivors

Moderator: Dr. Jochen von Bernstorff (Foreign Office)

15:00 – 16:00

Coffee Break/ Short film

“Harvie Krumpet” by Adam Elliot, 22 min., Engl.

2004 Oscar award for the best animated short film. A positive animated film about the uniqueness of each human being.

16:00 – 17:50

Panel discussion

Presentation of the working group results Speakers and rapporteurs from the working groups

Moderation: Ambassador Dr. Peter Wittig

17:50 Concluding remarks and opening of the evening program
Karl Hermann Haack

19:00 Film

Introduction: Andreas Wildfang, Director of the One World Festival

“Jetzt fahren wir übern See – Mütter und Kinder vom Waldhof”

by Antje Huber, Germany, 2003,

77 min., German with Engl. sub-titles.

Schleswig-Holstein documentary film award.

A documentary on the life of three women who are mentally disabled and Mothers.

Discussion

between the audience and film director Antje Huber and the protagonists Michaela Baumgarte and Christina Garske

Moderation: Rainer Benz (Office of the Federal Govt. Commissioner for the affairs of people with disabilities)

Summary/Conclusion

Working Group 1 discussed the right to self-determination of persons with disabilities. An introduction to the subject was given by Dr. Andreas Jürgens, Member of Parliament in Hesse and judge (retd.), introduced the relevant articles of the UN Disability Convention (Article 9 “Equal recognition as a person before the law” in particular questions on legal capacity, Article 10 “Liberty and security of the person”, Article 11 “Freedom from torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment”, Article 12 “Freedom from violence and abuse”) as well as the pertinent German legislation.

Article 9 – Equal recognition as a person before the law

With regard to Article 9, there was an in-depth discussion resulting in a strong opposition to the concept of restriction or loss of full legal capacity in the UN Disability Convention. Taking into consideration both, the aspect of protection of the disabled person and the right to selfdetermination. Also, the members of the working group tended to favour the model of supported decision-making (assistance) over the model of substituted decision-making.

It was emphasized that the UN Disability Convention should contain a positive statement that all human beings without any restriction have the same rights and that this principle also applies to so-called mentally-handicapped or psycho-socially-disabled persons.

The Working Group further pointed out that unambiguous provisions should be introduced into the UN Disability Convention addressing the following questions:

- Which decisions should make assistance necessary?
- How should the assistance be organized?
- What kind of control mechanisms would be inserted?
- Which institution or person should take the decision whether or not an assistance is needed or should be arranged?
- What are the preconditions which lead to the need of assistance?

Article 10 –Liberty and security of the person

Concerning Article 10, the Working Group held the view that any forced deprivation of liberty on the basis of disability should be prohibited. The current EU proposition that persons with disabilities should never be deprived of their liberty “exclusively” on the basis of his or her disability was criticized as discriminatory and not sufficiently protective. The reason for this

is being that this wording provides for opportunities for a justification of forced deprivation of liberty or forced institutionalisation if another reason besides the disability exists, not taking into consideration whether this second reason could on its own be a legitimate justification for an interference with the right to liberty also for persons without disabilities.

Article 11 – Freedom from torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment

Some members of the working group argued that Article 11 should clarify that forced intervention and forced institutionalisation qualifies as torture or at least a preliminary stage of torture. Others pointed out, that forced intervention and forced institutionalisation may in some jurisdictions in exceptional circumstances be permitted by national law and that therefore a mentioning in the Article on freedom from torture – which is an absolute right – would not be possible. A consensus on this issue could not be reached.

Article 12 – Freedom from violence and abuse

The Working Group welcomed the rules of protection laid down in this Article. Nevertheless, there was a comment that there should be greater protection of the free and informed consent and that therefore a provision on the ableness to give consent would be missing. Without this provision the Convention would not take into account that a person with limited abilities to understand the full scope of his or her decision could possibly be deceived into agreeing e.g. to medical or scientific interventions.

Antje Welke

Summary/Conclusion

In Working Group 2 “the definition of discrimination in the UN Disability Convention” Prof. Dr. Theresia Degener described in her opening statement, the current status of the international discussion on the definition of discrimination on the basis of disability which is codified in Article 7 “Equality and Non-discrimination” of the Draft UN Convention.

In the discussion, following the statement, the Working Group focussed on two controversial issues within Article 7:

1. Is the denial of reasonable accommodation to be regarded as discrimination against disabled persons?
2. Is the list of grounds for discrimination to be included in the ban on multiple discrimination (i. e. discrimination on the basis of a disability and, at the same time, on the basis of another ground, in order to protect in particular women against double discrimination)?

1. Denial of reasonable accommodation

To answer the question set out above, it is necessary to first elaborate on how the law distinguishes conceptually “reasonable accommodation” and so-called “positive measures”: **Positive measures** are measures usually aimed at improving the conditions of a certain group of people (e.g. introduction of a quota or establishment of parking spots for disabled persons), but no group or individual has the right to demand specific positive measures. **Reasonable accommodation**, however, is a concept aimed at individuals. In the latter case, special needs of individuals are catered to, e.g. when a work place is adapted to the needs of a disabled employee. In principle, the individual has the right to demand such reasonable accommodation: However, some believe that there are still limitations to this right, because (a) there is no right to demand a specific kind of accommodation as long as the needs of the individual are met, and (b) no disproportionate burden may be imposed on the person responsible for providing the accommodation. Nevertheless, the obligation to offer reasonable accommodation provides a stronger position than the provision of positive measures.

The definition of discrimination is laid down in the Draft Convention of January 2004 in Article 7 para. 2 a) and b). The term “reasonable accommodation” is defined in Article 7 para. 4. According to this the “States Parties undertake to take all appropriate steps” to ensure that reasonable accommodation is provided, “unless such measures would impose a disproportionate burden.”

Taking into account the current international debate, the Working Group discussed the question whether the denial of appropriate accommodation by definition constitutes a discrimination and thus has to be included in the definition of the term “discrimination” in Article 7 para. 2. The “American with Disabilities Act – ADA” could serve as a model in this context. In the ADA, in line with the concept of structural equality, the denial of reasonable adjustments by employers, schools, authorities or providers of public or private services constitutes a discrimination.

In its discussion the Working Group came to the conclusion that the UN Convention also needs to take the concept of structural equality into account. Based on the idea that the Convention’s aim is to ensure that disabled persons can enjoy and exercise their human rights and thus participate in all areas of life on an equal footing, the denial of reasonable accommodation as such has to be regarded as a discrimination.

In this context, the Working Group took into account that the capacity for action of the individual State Parties has to be taken into consideration. However, it was viewed to be sufficient that the obligation to provide appropriate accommodation, as a rule, was to be connected with the concept of disproportionate burden. It was thought that the obligation to provide appropriate accommodation must not be left to the discretion of the States Parties.

2. Ban on multiple discrimination

According to Article 7 para. 1 sentence 3 of the Draft Convention of January 2004, States Parties are to guarantee to all persons with disabilities „protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, source or type of disability, age, or any other status.“

In the on-going international debate, some actors called for an extension of the list of potential grounds for double discrimination. Others, e.g. the EU, prefer the whole list to become part of the preamble and limit the Convention to ban discrimination on any other grounds.

The discussion among the members of the Working Group showed that it could in fact be politically difficult to have the entire list adopted, because each country’s legal system contains a different standard for what constitutes discrimination. The EU, for example, would like to include “sexual orientation” as a prohibited ground for discrimination if the list became part of the preamble. However, it may not be realistic to expect to have this discrimination ground included in Article 7. On the other hand, many States Parties may not agree to fall below the threshold that has been established in their own anti-discrimination legislation.

The Working Group concluded that the enumeration of grounds of discrimination in Article 7 is indispensable – especially from the point of view of disabled women. The Working Group felt that this alone could guarantee that the variety of disabilities is perceived and that States Parties adequately cater to the needs of disabled persons who are subject to double discrimination, for example by way of appropriate accommodation or positive measures, both in their legislation or reports.

Sabine Häfner, Sozialverband Deutschland e. V. (SoVD)

Summary/Conclusion

The workshop “International Cooperation in the Field of Rights of Persons with Disabilities” opened Antje Welke, the moderator from the Office of the Federal Government Commissioner for the Affairs of People with Disabilities. Afterwards Mrs Gabriele Weigt, spokesperson of the VENRO Working Group on Disability in Developing Countries, gave an introducing presentation to the subject.

Mrs Weigt primarily pointed out the need to promote inclusive development policies to the benefit and not exclusion of persons with disabilities. She reminded of the link between poverty and disability and the need for poverty eradication strategies to include persons with disabilities. She also recalled the fact that 70-80 percent of all persons with disabilities worldwide live in developing countries with almost inexistent access to services and education. She referred to the UN Millennium Development Goals which lack any reference to persons with disabilities and explained the need for a twin-track approach to disability and development combining disability-specific projects and programs with a mainstreaming of disability in all development aid programmes. As a positive example she mentioned the UN Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, which Rule 21 and Rule 22 refer to technical and economic cooperation and international cooperation.

Rapporteur Stefan Trömel (European Disability Forum) summarised the state of the negotiations on the UN Disability Convention on this issue:

- The issue of international cooperation started as one of the most conflicting points between the North (including the EU), refusing any reference to international cooperation in the UN Disability Convention and the South.
- Agreement seems to have been reached that international cooperation should not be used as an excuse for inaction by developing countries.
- International cooperation does not just mean “North-South” but also “South-South” and does not just consist of funding, but also of the exchange of technical expertise.
- It is also planned to include a reference to international cooperation when dealing with the progressive implementation of the Convention in line with wording laid down in the Convention on the Rights of the Child.
- It is also planned to include an article specifically on international cooperation (working number is “24bis”), but there is great divergence of views on the content of this article.

- A specific reference to poverty and the impact of poverty on disabled people is to be included in the Preamble of the Convention.
- The NGO community insists on a reference to mainstreaming of disability in development cooperation in Article 4 on general state obligations. This reference would not oblige State parties to donate more development aid, but to ensure that funds which are already flowing from North to South benefit disabled people and do not fund new barriers.

He finished by stating that the North-South disparities, which impact on the situation of disabled people, will not be solved by this Convention, but that this Convention should ensure that disabled people benefit more from development cooperation programmes and funds.

The Working Group agreed that development cooperation funds should benefit persons with disabilities and that therefore a reference to this should be included in the Convention. Understanding that the responsibility lies not just among donor countries, but even more important within recipient countries. There was also general agreement, that no public funding should be used to build new barriers and the same should apply to public funding used in development cooperation programmes.

There was scepticism regarding the real impact of this Convention considering the size of the task ahead. In this context the lack of an agreement on a definition of disability was discussed and the question raised, whether HIV/AIDS for instance should be recognised as a disability and what the financial consequences for States Parties this would imply.

The Working Group came to the following conclusions:

1. A reference to mainstreaming or inclusion of disability into development cooperation should be included in Article 4 "General State Obligations".
2. The obligation to mainstream disability should fall under the monitoring mechanism.
3. A separate article should outline the modalities how international cooperation should be conducted.

Stefan Trömel

Summary/Conclusion

In the discussion it was distinguished between national and international level monitoring.

Monitoring at the National Level

As many of the participants are active on the national level there was a greater interest in the discussion on what objectives a national level monitoring mechanism should have and what tasks it should undertake. There was an in-depth discussion resulting in a number of recommendations on which effects a national level mechanism should have:

- Raise Awareness. There was some discussion about how human rights have been traditionally approached, that is, through a remedy prism (if there is a rights violation, then there needs to be a remedy.) A national level mechanism should address human rights more systemic and preventive through awareness-raising.
- Share knowledge to ensure that disability is mainstreamed into human rights thinking and practice.
- Facilitate a platform for exchange of experience.
- Promote an inter-disciplinary approach that can be translated into policy, whether in government or private sector decision-making.
- Influence policy-makers to ensure disability is a part of human rights policy decisions.
- Translate disability rights policy into its own projects/ programmes or projects/ programmes that it facilitates.

It was agreed that another reporting body was not necessary, but the national level mechanism needs to ensure that disability rights information is being provided to and included in the work of existing reporting bodies. The involvement of Disabled People's Organisations and persons with disabilities into the reporting process was stressed.

Monitoring at the International Level

With respect to the discussion on the international level, there were more questions, as this subject was less familiar to the participants. It was emphasized that ministries often use the treaty body recommendations to shape their mandate and policy derived from the mandate. The recommendations are also used by those within ministries to hold the government accountable and to conform to policy.

It was noted that the EU does not currently have a definitive proposal for the international monitoring mechanism, but that it had issued a set of

principles at the previous Ad Hoc Committee meeting. The reasons – late reporting, non reporting, back-log of reports, lack of dialogue – why the existing treaty body system does not function effectively were discussed as well as suggestions for the improvement of working methods.

The following recommendations were given:

- The UN Disability Convention needs to be perceived as a part of the existing international human rights framework, and not marginalized as has been the case at times with the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women.
- A classic treaty body would be an acceptable, but not the only option, provided the working procedures were different from the existing treaty bodies.
- A reform of the existing reporting system was suggested. Thematic and focussed reports, plans of action, dialogue and an increase of exchange of best practices are some of the mentioned options for reform.
- A greater focus on and better use of what is referred to as the “dialogue day”, where the members of the treaty body and government representatives discuss certain aspects of the government’s report. It was thought to be an interesting and a unique opportunity for a country to have an international body discuss its national position in a bilateral setting. It was criticised that time is generally allocated evenly between positive and negative aspects of the report. For the improvement of the dialogue and a better use of the mechanism, greater attention should be paid to the problems and challenges faced by the country.
- The increased use of in-country visits and visits to institutions was seen as an excellent mechanism that should also be considered for this Convention. The European Convention on the Prevention of Torture provides a very good example of how this mechanism could be used effectively.
- A follow-up mechanism to the recommendations on reports and decisions on individual complaints was necessary and should be established in the Disability Convention.

Dr. Kirsten Young

Panel discussion

Dr. Peter Wittig: “Ladies and gentlemen, I am very happy to moderate our final session. I hope you still have enough energy left to summarize and outline the results of today’s consultations.

Moderation

Dr. Peter Wittig

Deputy Director-General,
Director-General for the
United Nations, Humanita-
rian Aid and Human Rights at
the German Federal Foreign
Office

First of all, I wish to speak on behalf of the Federal Foreign Office and warmly thank all the participants and organisers of this conference. My special thanks go to the Ministry of Health and Social Security and the Federal Government Commissioner for the Affairs of People with Disabilities and his competent team

with which the Foreign Office always works together on the best possible terms, especially in preparing the negotiations of this UN Convention.

Ladies and gentlemen, before we come to the introduction of the speakers and the discussion, I would like to cite several reasons why this Convention project has a preeminent position in the human rights activities and human rights policies of the Foreign Office.

- Firstly, and this is the main reason, we are convinced that the Convention is a long overdue extension of the current UN human rights protection system. If, according to UN estimates, a large part of more than 600 million persons with disabilities world-wide regularly become victims of social discrimination and, as such, are hindered day in and day out from exercising their human rights, there is indeed a great need for action. This need for action exists here in Germany, but it also massively exists in countries of the third world. Now, this Convention project has the potential for improving the life of persons with disabilities worldwide in many respects.

1. Because it envisages legally binding obligations on the states to take action against discrimination,
2. because the Convention stresses that persons with disabilities are holders of rights and not mere welfare recipients,
3. because persons with disabilities are due far more visibility and attention and
4. because monitoring mechanisms tighter than those of the current instruments will lead to an improved enforcement of the Convention.

- In addition to the Convention for the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, the Convention for the Elimination of all Forms of Dis-

crimination against Women and the Convention on the Rights of the Child, this Convention is to become the fourth universally recognized anti-discrimination convention. Consequently, it is to become the fourth pillar of the UN system of protection from discrimination and will render this structure even more stable. The three conventions mentioned, anti racism, rights of women and children, are based on the assumption that, in many places and with particular frequency, the affected groups are hindered in exercising their human rights. Human rights that are guaranteed to them in the International Bill of Human Rights²⁰. We consider the three existing anti-discrimination conventions as a success. They contribute towards a continuous change of awareness globally. Change of awareness is a key word in our context as well. It is required to restore to the marginalised victims of discrimination the voice of justice and to strengthen the committed civil society.

- The third reason why the Foreign Office has intensified its attention to and commitment for the rights of persons with disabilities is the ongoing reform process of the UN human rights system. These days and months, human rights experts have been talking quite a lot about the reform of the UN human rights system. The monitoring and implementation mechanisms of the existing human rights conventions, in particular, have proved to be far less effective than it was originally expected. I think we must perceive the current discussion and the critical review of the monitoring mechanisms in place as an opportunity for this Convention to make things better and not to repeat old mistakes.

Now, enough of preliminaries. I would like to start off the panel discussion with a very basic question on the structure and direction of this Convention. In the negotiations over the Convention on the rights of persons with disabilities, an initially controversial issue was whether this was to be an exclusive non-discrimination convention modelled on the Convention for the Elimination of all Forms of Discrimination against Women or a comprehensive convention comprising all rights of persons with disabilities. In other words, the issue was whether only to adjust existing rights and tailor them to the situation of disabled persons or to codify human rights specific to persons with disabilities. Prof. Dr. Degener, I wonder if you would like to comment on this core issue and then explain what the working group on the notion of discrimination in the UN Convention on persons with disabilities was dealing with and what conclusions you arrived at.“

Prof. Dr. Theresia Degener: “Well, the structure and direction of the Convention was the subject of an extensive panel discussion during the

²⁰ The Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights establish the Bill of Human Rights.

second meeting of the Ad Hoc Committee in summer 2003, that addressed the question of whether a future Convention on Persons with Disabilities was to follow the so-called discrimination model as set out in the Convention for the Elimination of all Forms of Discrimination against Women or whether the holistic model of the Convention on the Rights of the Child was to serve as the standard. In its comments, the EU had advocated an exclusive discrimination model, while other countries from Latin America and Africa preferred the holistic model. The Draft prepared by the Working Group of the Ad Hoc Committee that met in January 2003 is, in my opinion, a compromise solution. On the one hand, the discrimination aspect is a central content of the Draft Convention, and on the other, the whole human rights catalogue of the International Bill of Human Rights was taken as the model for the individual articles of the Draft, i. e. not only civil and political rights, but also economic, social and cultural rights were incorporated. Thus, the Draft resembles more the Children's than the Women's Rights Convention. However, it was also agreed that only already existing human rights were to be tailored to persons with disabilities. New human rights were not to be established. Consequently, the proposal for a Human Right to be Different did not meet with approval. On the other hand, the current draft includes an article on Accessibility (Art. 19) and another one on Living independently (Art. 15). These terms are not to be found in the existing human rights instruments. Whether this amounts to the creation of new human rights or whether these articles are an interpretation of already existing ones, is a question that legal scientists will have to sort out in the future.

Now for the contents and results of our working group. We looked into two items of dissent over Article 7 of the Draft Convention that defines discrimination against persons with disabilities. First, there is dissent on whether the discrimination against persons with disabilities is to extend also to the „denial of reasonable accommodations“. Denial of reasonable accommodation constitutes a failure to act. One example that is also known in Germany is the design of the working place to accommodate the needs of persons with disabilities. If an employer does not hire a person with a disability because he or she is not willing to replace the three steps at the entrance by a ramp, although doing so is inexpensive and the modifications are altogether reasonable, he is denying reasonable accommodation. In many countries, such as in the U.S., Canada, South Africa, the Philippines, New Zealand, Great Britain, Belgium, France, Sweden or Ireland, such a failure to act is considered as discrimination against persons with disabilities over which the individual concerned can go to court. Incidentally, reason-

nable accommodation may not be understood as a form of affirmative action. Affirmative action is always group-related – as, for instance, quotas. By contrast, reasonable accommodation is not group- but individual-oriented precisely because it is about the adjustment to the specific needs of one individual. And because disabilities and the life with disabilities are so different and diverse, reasonable accommodation is a key term in the modern law on the equality of persons with disabilities. Unlike affirmative action that is regularly discretionary, the ban on discrimination is individually enforceable. The term is also known in International and European law with respect to the discrimination of persons with disabilities. While the current Article 7 of the Draft Convention also refers to this term, the failure to act is not unequivocally defined as a form of discrimination on the basis of disability. In the working group, we discussed the advantages and disadvantages of a broad definition of discrimination and concluded that Germany should lobby for the denial of reasonable accommodation to be established as an element of discrimination on the grounds of disability.

The second issue of dissent we discussed was that of multiple discrimination, which affects women with disabilities, in particular. While the current draft envisages a ban on multiple discrimination, the list of additional grounds on account of which persons with disabilities may not be discriminated against, is to be shifted to the preamble. This would compromise the protection from discrimination, since the preamble of a convention does not belong to the legally binding part of the instrument and because legal experience shows that whenever something is not explicitly prohibited, it is taken to be allowed or unregulated. Given that women with disabilities still have altogether too little visibility in the Draft Convention on Persons with Disabilities and gender mainstreaming has not yet been achieved, the working group concluded that Germany should lobby for the list to remain in Article 7 of the Draft.“

Dr. Peter Witting: “Thank you very much, Prof. Dr. Degener. Before giving the audience the opportunity to speak, I would like to ask Mr. Lachwitz and Dr. Jürgens to report from working group 1, where they were dealing with the protection of persons with disabilities from violations of their right to self-determination. This sensitive issue is highly controversial, raising particularly the question of how the UN Convention can protect persons with disabilities from forced institutionalisation and forced interventions. Mr. Lachwitz, do you wish to begin?“

Klaus Lachwitz: “Gladly. Most of the time we were dealing with Article 9, that means with the question to what extent persons with psychological, intellectual or emotional disabilities have full rights and, specifically,

the right to take part in legal relations as all other people do, without being excluded by means of terms such as incapacity to enter into legal transactions, incapacity for tortious liability, incapacity to act in legal proceedings, or incapacity to give informed consent. This is the fundamental problem these individuals are faced with world-wide. To this day, all legal systems are structured to distinguish between two groups of people: one that holds complete legal capacities and another one with only restricted legal capacities. This distinction is perceived as a discrimination by persons with psychological conditions or mental disabilities. The Working Group's Draft Convention pursues a different approach. It starts by affirming that every person has "full legal capacity", and is consequently fully able and willing under legal aspects to take part in legal relations. It was this formulation that led to the controversial positions. Some take the view that every person should take part in legal relations on an equal footing and should only be given assistance if needed, while the others feel that equal participation in legal relations is impossible. In this context, the correct understanding of assistance is vital. Assistance as understood by the "pro" stance means, for instance when making a declaration of intention, that the assistant is obliged to carry out the will of the person concerned. According to the "con" stance, by contrast, the latter's declaration of intention is to be replaced by the decision of a third party. The Working Group's Draft Convention is based on the concept of assistance instead of decision by proxy, for instance by a guardian. Now, however, the European Union is about to re-introduce the distinction between capable vs. incapable of entering into legal transactions.

We also looked at forced institutionalisation and forced interventions. These give rise to very similar questions. They involve the same group of persons and decisions being taken without asking those concerned themselves."

Dr. Peter Wittig: "Thank you very much, Mr. Lachwitz. Dr. Jürgens, would you like to add something?"

Dr. Andreas Jürgens: "I would like to add that, in this context, the Convention is not unambiguous. On the one hand it says that all persons with disabilities have full legal capacity. On the other it recognizes that there are persons who need assistance in asserting these rights. So this raises a question which the Convention leaves unanswered, namely what happens to the declarations of intention made by these people in the meantime, while they do not have any such assistance. Are their declarations effective or not? Moreover, the text points out that relevant decisions have to be taken according to procedures established by law. Yet it remains unclear

what major decisions and procedures these are. Judging from German law, these might be, for instance, proceedings before a guardianship court.”

Dr. Peter Wittig: “Thank you very much, Dr. Jürgens, now it’s the audience’s turn. Do not hesitate to ask questions. Please introduce yourself briefly and name the person whom you wish to answer your question.”

Tina Minkowitz: “For us, the problem of legal capacity is among the most important issues of the Convention, for two reasons:

1. If persons do not have full legal capacity, all other rights are irrelevant. The right to vote, to live where you want, the right to marry and to raise children, the right to refuse unwanted medical treatments or interventions.
2. Persons with disabilities reject formulations in the Convention that would imply a restriction of their rights. We want this Convention to be something positive for us and for it to be drafted from our perspective, not that from which persons without disabilities look at us.

Also, I wish to call on the German Government and the persons here to approach this issue even more thoroughly in the context of a national dialogue.

Dr. Peter Wittig: “Dr. Jürgens, would you like to reply?”

Dr. Andreas Jürgens: “Under German law, it is not necessarily so that the absence of legal capacity automatically rules out, for instance, the right to vote. This is quite another matter. Under German law, only those are excluded from the right to vote who have had a guardian for all matters appointed by the guardianship court. Nor is the question of the capacity to raise children merely one of legal capacity and should not be judged from the angle of parents, but the angle of the child. Hence, it is not so that the exercise of all other rights hinges on the issue of legal capacity.”

Prof. Dr. Wolfgang Jantzen: “I would like to draw attention to a group of persons whom social policy, social psychiatric and social medical ideologies reduced to a state of nature, the so-called most severely disabled. They are excluded and are not given a voice. How might the Convention challenge this ideological bias that prevails in policy-making and expose that this image is a mere social construct?”

Prof. Dr. Theresia Degener: “I think this question touches on two aspects that play a role in Conventions on Persons with Disabilities.

The first are the so-called most severely disabled persons or persons with multiple disabilities, who are, indeed, at the bottom of the ladder in many countries, or at the top when we talk about human rights violations. There are various proposals to explicitly mention them in the Convention text. This has advantages and disadvantages. One advantage would be

that it would make the problem visible. The disadvantage would be that it would reopen the discussion over the many other subgroups of persons with disabilities (such as in armed conflicts or natural disasters). Here, the current trend is rather not to do that, because otherwise, a host of politically explosive discussions would start that, while not being related to the issue of disabled persons, would push the adoption date of the Convention a long way over the horizon.

The second issue concerns the social construct of disability. It is linked to the question of how disability is to be legally defined. We have all had long discussions about the medical versus the social model of disability and addressed the question of whether or not disability is a construct or a biological reality. While most of us understood that the biological-medical model of disability is one-dimensional and irrational, we nevertheless face the problem that the social model of disability does not provide any viable alternative in terms of a legal definition of disability. The current trend is not to define disability in the Convention. I believe that this is a good decision. However, the drawback is that, in many countries, large parts of the population will not benefit from the Convention since, for example in some Latin American countries, individuals experiencing what are known as psycho-social disabilities are not recognized as persons with disabilities. In my opinion, a decisive role is played by the NGOs, through the way they interpret disability and the Convention's scope of application. Of course, it is even more important to have the personal scope of the Convention on Persons with Disabilities clarified by the monitoring committee which is to be set up, for instance by adopting a general comment."

Ottmar Miles-Paul: "For me it is important that the Convention clearly states that no person with disabilities has to live in an institution for the disabled. In principle, the ban on forced institutionalisation already regulates this, but we must realize that we have to establish alternatives – alternatives for a life in the community, the flat of one's own, or a residential community. In the absence of these, referral to a major institution will take place in most cases anyway. The principle must be that help goes where the persons with disabilities are in the community and not the other way round."

Ina Krause-Trapp: "In my opinion, everyone should be able to choose where to live. If he or she chooses a community, this deserves support. It depends on the term of institution. By institution we nowadays mean those in which the people lead heteronomous lives. Anthroposophical environments are communities which persons with disabilities choose for themselves because they want to live there. Not every institution is a prison."

Dr. Andreas Jürgens: “I share the concern of Ottmar Miles-Paul. However, I wish to point out that for the UN Convention to apply in Germany, it needs to be ratified. This means that it requires the consent of the two houses of Parliament, the Bundestag and Bundesrat. Consequently, we must be able to politically assert everything we demand in this Convention in the Federal Republic of Germany.”

Klaus Lachwitz: “On the statement of Tina Minkowitz that made it clear that if you divide people into capable, less capable and incapable ones, you exclude the large group of persons with mental disabilities and psychological illnesses from many parts of the Convention. The question is how to prevent that. There are different approaches that are actually based on two central concepts: first decision-making by proxy and second assisted decision-making. We are used to certain people not being accorded individual decision-making capacity and having their decisions made for them by a third party. Often, no one even tries to find out whether and how assistance in decision-making is possible. I feel that we should have the courage to ask these questions. We are optimistic that, as the deliberations continue, we will be able to present good models on these questions that also provide the opportunity to uphold the paradigm that every person has full legal capacity. Ultimately, it is all about the recognition of this principle.”

Sigrid Arnade: “I would like to address the gender perspective. It was an important issue in working group 2 and I think it should be discussed not only relating to the prohibition of discrimination (Article 7) but relating to the entire Convention. I think that this Draft presented by the Expert Working Group in January 2004 is a fine human rights instrument that, regrettably, does not consider the gender perspective. All UN member states have committed themselves to gender mainstreaming. Therefore, the whole document should be “gendered” first. I think the German Federal Government might take a pioneering role here. After all, the German Act on the Equality of Persons with Disabilities is the only equality law worldwide that takes account of the special needs of women.

Dr. Peter Wittig: “Thank you. Prof. Dr. Degener, would you like to add something on the Convention’s gender perspective?”

Prof. Dr. Theresia Degener: “Yes, with pleasure. From my point of view it is astonishing that the gender perspective has been neglected so far, since we have a very good Convention on Women’s Rights on the UN level. It took a long time, but since the World Conferences on Women in Nairobi and Beijing at the latest, the women’s rights movement in the UN can be called very forward-looking. Therefore, I did not think that including the

gender perspective also in this Convention would meet with any major opposition. However, I see good chances of revising the Convention text along these lines. In any case, it would help if the NGOs were to team up and draft a joint statement to that effect. I, too, believe that the German Government is well advised to assume a pioneering role here, but I am afraid that Germany is not currently holding the EU presidency."

Dr. Peter Wittig: "Thank you. Then I would like to come to the results of working groups 3 and 4.

Ladies and gentlemen, if this Convention is to really make a difference in the lives of the persons with disabilities, it takes a strong, robust monitoring mechanism. The existing monitoring system, not only of the other anti-discrimination conventions, but also of the human rights covenants, has weaknesses. Many states do not report at all, or too late or patchily and for many states, implementation of the Convention amounts to hardly more than reporting. Some of them can hardly be blamed for this, especially smaller states of the third world, since, in many cases, they simply lack the resources. The committees that are responsible for these country reports, the so-called treaty bodies, are also hopelessly overstretched and would not be able to review these reports seriously even if all states were to report on time. There is a lack of genuine dialogue between the treaty bodies and the state parties. All of this is currently the subject of a very lively discussion in the UN human rights bodies. I would like to refer the question on monitoring first to Dr. Kirsten Young."

Dr. Kirsten Young: "Thank you. I only wish to outline briefly what the discussion in working group 4 on monitoring mechanisms was about. First of all, Dr. Heinz read a report on monitoring on the international level; then I gave a presentation on the state of the discussion at the current Ad Hoc Committee and on what we are planning for the 5th or 6th meeting of the Ad Hoc Committee.

In the subsequent group discussion on national monitoring we agreed that monitoring on the national level should not only be reactive but proactive and that it is vital to draw more attention to the human rights of persons with disabilities in order to translate the international obligations to the national level. We addressed the importance of the media and collected ideas on how a more broad-based understanding among the civil society might be secured. In this context, we also discussed what role the national human rights institutions whose work is based on the Paris Principles might assume in this endeavour. In addition, we talked about what a national framework might look like and that there are two components in this regard: first, civil society and the independent actors and second, the govern-

mental level. The draft Convention of the working group proposes, among other things, that a national liaison agency be set up to bring the various actors together on the governmental level. Usually, various entities deal with issues relating to persons with disabilities on the national level. Often, moreover, the issue of disability is not sufficiently established in a human rights framework. The task of this liaison agency would be to improve this situation and secure an intensified coordination of civil society's efforts.

There was rather little time left for the discussion of the international level. Regarding the current discussions on the reform of the UN treaty bodies, there are various approaches. The following are some basic ideas:

1. The decisions of the treaty bodies should be more widely publicized on the national level and the population informed more fully about them. Moreover, the national implementation of the international decisions should be checked.
2. The reporting system should be improved. At present, reporting is very bureaucratic and not always conducive to the actual goal of reporting, which is to ensure that the government and civil society confer to achieve a review of the implementation of international obligations at the national level.
3. One proposal for improving this system was a more targeted kind of reporting, whereby every country has to report on the issues that pose a particular challenge. The idea is to avoid that the individual countries only report about the areas in which they excel, but hide their problems, which is often the case at present."

Dr. Peter Wittig: "Thank you very much. Dr. Heinz, would you like to add something on monitoring?"

Dr. Wolfgang Heinz: "I think our starting situation are the currently seven international law instruments that are monitored by expert committees. The new treaty on the rights of persons with disabilities will be the eighth international human rights treaty. In addition there is a certain fatigue with the current monitoring system on the part of the states, because they feel that there are overlaps of some human rights standards which are spelt out in several human rights conventions, that the reports are not perceived to be properly processed owing to an excessive workload on the committees, and that many states would not or not sufficiently comply with their reporting duties.

Consequently, this first of all raises the question if this Convention has to adopt the same monitoring and reporting system as that of the seven existing conventions – another committee with 18 experts – or if there are more effective solutions. One alternative might be, for instance, the esta-

blishment of an ombudsperson appointed by the UN, a person with high prestige, who would have a small staff of professionals and, instead of implementing a formalised reporting procedure, would rather specialise on actively supporting the States. This means that the ombudsperson would, in each state, monitor specific issues that are of particular importance nationally, such as, in a Latin American State, the role of persons with disabilities in the poor districts of large cities or, in an African country, the situation of children with disabilities in rural areas or, in Germany, the situation of persons with disabilities in socially vulnerable segments of the population. On these specific issues, the ombudsperson would enter into a constructive dialogue with the government concerned.

The second question is how to better link up the international and national monitoring levels. There was consensus that, for instance in Germany, existing or prospective institutions or platforms should bring together the interested actors – the Federal Government, Parliament, civil society and academia. These might then jointly deliberate an Action Plan, push ahead with its implementation and ensure communication between the experts in Germany and those at the international level.“

Dr. Peter Wittig: “Thank you very much, Dr. Heinz. I would now like to lead over to working group 3 that has been dealing with international co-operation. This issue shows that this Convention is not an automatic sell. It is not that the provisions incorporated in the Convention are immediately public property in large parts of the world, but it will take major efforts to achieve that.

With respect to international co-operation, there is a basic controversy between the industrialised nations and the developing countries. While the industrialised nations take the stance that the governmental obligation to observe human rights may not be coupled to any additional financial transfers towards the developing countries, the latter believe that observance of human rights calls for the transfer of additional resources from the industrialised to the developing countries.

The question I would like to ask first of Mr. Trömel and then of Ms. Weigt is: How can this dissent be overcome, if at all?“

Stefan Trömel: “I will take advantage of this question to give you a short overview of the discussions on international co-operation in the negotiations of this UN Convention.

The discussion on international co-operation has been very controversial right from the start. The discussion was ideologically biased and not always balanced or rational. Some parts of the industrialised world, among them the EU, were of the opinion that the Convention should not include

any reference to international co-operation. On the other side were the developing countries, for whom the obligation to international co-operation was a priority issue of the Convention. They all but implied that this Convention had to solve all problems in the world. However, here it must be borne in mind that, for the people in the developing countries, poverty is the all-dominating issue. The arguments the industrialised nations put forward against each reference to international co-operation were mainly financial ones. It seemed as if the Convention would burden the more affluent countries with enormous financial commitments. Moreover, they wanted to prevent international co-operation from being used as a pretext for inaction. Another argument had it that the Convention was about the obligations of the State towards its citizens, while international co-operation related to obligations between states.

At present, the issue of development co-operation and disability is awarded little attention:

- The millennium development goals do not include persons with disabilities.
- National anti-poverty strategies do not mention persons with disabilities.
- National political strategies of development co-operation only include the disability issue in exceptional instances, such as in Denmark, Sweden and Finland.
- There is a lack of exchange of good practices.

I assume that the Convention on the rights of persons with disabilities will ultimately include a reference to technical co-operation. Those who spoke against any reference to international co-operation at first, have meanwhile accepted that there should be an exchange of good practices by means of conferences, seminars and sharing of information about supportive technologies. This exchange should take place not only from North to South, but also from South to North and among the countries of the South. It also emerges that the Convention will have a positive effect on development co-operation, since it might oblige the States to use development aid funds appropriately for the needs of persons with disabilities as laid down in the Convention and observing human rights.

Now, the great challenge is to ensure that issues relating to persons with disabilities are mainstreamed into development co-operation policies. The dimension of the disability issue must be included as a horizontal element in the development co-operation both for the donor and for the recipient countries. This would mean, for instance, that funds from development co-operation may no longer be spent on buildings or the esta-

blishment of a health care system that are not barrier-free. This would not require more funds in development aid, the discussion over 0.7 per cent of the gross domestic product for development co-operation is irrelevant in this context. It is not that the “cake” itself has to become bigger, but that a larger portion of this “cake” be spent on disability-related issues, and the whole “cake” used in a way that fully takes into account the concerns of persons with disabilities.

In the working group, we also discussed the link between monitoring and international co-operation and agreed that whatever monitoring system is adopted, the donor and recipient countries should be accountable in the monitoring context for the use of funds from development co-operation.

Dr. Peter Wittig: “Thank you very much, Mr. Trömel; Ms. Weigt, would you like to add something?”

Gabriele Weigt: “Maybe just the information that the efforts to include disability as an integral element into development policy have been pursued in various European countries for years. Therefore, it should not be too difficult to make this connection in this Convention.”

Dr. Peter Wittig: “May I ask what the situation in German development co-operation policy is like?”

Gabriele Weigt: “At the moment, there are strong endeavours to include disability as an integral element in development policy. Right now, a relevant motion is before the Bundestag Committee on economic co-operation and development and we very much hope that this motion will find a majority.”

Dr. Peter Wittig: “Thank you, Ms Weigt. So, now it’s the audience’s turn again. We are waiting for your questions.”

Sigrid Arnade: “I have a question on working group 3. Regarding development co-operation, women with disabilities are known to be even more disadvantaged in the third world than women without disabilities or men with disabilities. 100 per cent of women with disabilities in so-called developing countries are unemployed and women with disabilities have hardly any access to the health care system. My question is, to what extent does the Convention take this special degree to which women with disabilities are affected in countries of the South into consideration and how will this group of persons be protected?”

Stefan Trömel: “I think the answer to that question is the same as to the question to what extent women are considered in the Convention. I do not believe that any additional reference to women in developing countries is required. However, if for example the Articles on the Right to Work

and the Right to Health include corresponding references to women, this would also have to be considered in development co-operation. In January 2004, the Expert Working Group discussed whether the gender mainstreaming principle should be pursued, or whether the gender dimension should be addressed in a separate article. In the NGOs – the negotiations are not yet finalised, though – the majority currently consider the horizontal approach as more appropriate. To do so, we must take a closer look at the articles in which the situation of women requires particular attention and insert a reference to the concept of equal opportunities of men and women both there and in Article 4 on General State Obligations.“

Ottmar Miles-Paul: “I am a bit sceptical over the feasibility of the reporting system. Should not the monitoring process be amended to also include an element that requires the states to develop concrete implementation plans. The Federal German Government Commissioner for the Affairs of People with Disabilities and his staff, for instance, are intensively working on a participation plan for Germany, Vision 2020. It would be interesting to have such plans drafted in the individual UN states, so as to be able to review afterwards what has and has not been achieved. In principle, Mr. Trömel, has also touched on it: we invest money, whether in the framework of development co-operation or in our own country, funds are getting tighter and we have to examine what we want to invest in. For this purpose, a targeted participation plan would be very useful, and would also enable targeted implementation and evaluation.“

Dr. Peter Wittig: “Now I would like to ask for the remaining requests to speak and then proceed to the final round on the podium.“

Andreas Pruiken: “On monitoring I would like to say that it strikes me as an extremely blunt instrument which is somewhat sobering for me. I had expected that monitoring was a mean to ensure the effectiveness of the Convention. While I do realize that the Convention is not a working programme, but lays down a catalogue of human rights, I nevertheless ask myself to what extent there is still any creative leeway for linking monitoring with international co-operation and making it more effective.“

Dr. Wolfgang Heinz: “I think the assessment of whether monitoring is a sharp or blunt instrument has always to do with the underlying expectations.

Until 25 years ago there was no human rights protection whatsoever that referred to individual persons. Since then, seven international human rights conventions and another roughly 93 additional human rights instruments have been created. On the seven major issues, states are accountable before expert committees in a court-like setting. There is no such thing in any other policy area worldwide. In the human rights field, states

are asked critical questions, must respond and then follow a number of conclusions and recommendations as to how the human rights policy should be improved. All of this is done in public. Germany, Israel, Italy, Zimbabwe etc. must report before expert committees on their compliance with political and civil rights, economic, social and cultural rights, racial discrimination, discrimination against women etc. And all of this takes place before expert panels that work in an honorary capacity.

Measured by the expectation that the global human rights situation ought to be better, this may not seem to make much of a difference, but if we realize that, here, approx. 50 volunteers keep track of the human rights situation in roughly 190 states, I think it does. Therefore, while it may not be a sharp instrument, it is not blunt, either, and there is no comparable one in another policy area. Unfortunately, the reality is that not all states appear for the hearings before the expert committees and that the industrialised countries submit more reports than, say, the African countries, also because the NGOs are weaker there.

We should perceive the negotiations over a new Convention as an opportunity and ask ourselves if we want to go to the international level first and foremost or focus on national monitoring.

On the international level, we need a strong monitoring. In my opinion, it is not enough if ten unpaid experts meet for two months a year, for which they have to take vacation, to do the international monitoring of the convention on the observance of the rights of persons with disabilities. Therefore, we have to consider what is necessary to put the most effective and competent monitoring mechanism possible in place on the international level. The resources needed for that purpose must also be supplied.

The national level is important as well because locally, problems can be more easily understood and language barriers are less likely. Here, however, it must be remembered that there are not only democracies, but also authoritarian and totalitarian states. In a number of states there will be no independent, national mechanisms but at best government bodies that are very unlikely to provide much in the way of criticism. Nevertheless, states should be recommended to ensure on the national level that the implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities be regularly discussed and monitored.“

Günter Heiden: “My question is addressed, inter alia, at the organiser of this meeting. What is going to happen in Germany from here? I think it is very good that this meeting took place and I have learnt today that the Convention might be adopted as early as 2006. Therefore, I ask myself how, in the Federal Republic of Germany, the discussion on the contents of

the planned Convention can be continued after this event and how this might already result in a kind of national monitoring. At any rate, I think it would be a pity if this was just another event that ends today and will not be continued. For me, it is important that the discussion over the Convention is intensified and encouraged so that maybe, in the future, not only 60 but 600 or 6000 people will talk about the Convention?”

Dr. Peter Wittig: “Thank you very much. I leave it to the organisers of this conference to comment on this in detail, but I would like to make a general point. The importance of a dialogue among the associations, the government, NGOs and those affected on the national and international level has become evident. In the Expert Working Group already, this Convention process – and this is so special about it – involved not only the governments, but also the Disabled Peoples Organisations. Such an open, inclusive process which not only talks about those affected but with them, is by no means a matter of course in an international context. I consider this history as a very central element of this Convention.”

Eva Ullrich: “Allow me to touch briefly on the question of what is going to happen from here. I do not believe that all the participants here know that we have set up an interministerial working group and that this working group also includes two members of the German Disability Council. Moreover, the German Disability Council has also set up a working group on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Insofar, the discussion will be continued in these bodies at any rate. One of the aims of this event was to make the work on the Convention more widely known and to trigger a more broadly-based discussion. Of course, we are still open to proposals and suggestions which you can provide directly or via the German Disability Council, with which we work closely together. We would be glad to get even more input.”

Dr. Peter Wittig: “Thank you very much. Now I would like to conclude with a short final round on the panel. Prof. Dr. Degener will make the start.”

Prof. Dr. Theresia Degener: “My comment is again on monitoring. Dr. Heinz hinted at the existence of something like treaty fatigue which gave rise to considerations as to whether an expert committee like that of the currently seven other human rights treaties should be set up at all. In this context, I would like to quote Charlotte Bunch, an American legal scientist, who has been very committed to women’s rights at the UN level. She said that it struck her as very interesting that precisely at the time when, at long last, women, children and persons with disabilities also took a seat at the human rights table, men should be developing treaty fatigue.

In the context of monitoring, too, one must remember that this UN Convention is mainly about getting persons with disabilities finally included into the UN human rights regime. Until now, disability has been, also in the UN, a medical problem which can be seen from the history of the UN policy for persons with disabilities. At first, only the World Health Organization (WHO) addressed it, then a World Programme of Action was drafted linked to the Department of Economic and Social Affairs (DESA) and, finally, the Standard Rules on the Equalisation of Opportunities for Persons with Disabilities (Standard Rules). Even if the World Programme of Action and the Standard Rules may be referred to as “soft law” human rights instruments, these instruments still have the major flaw that they are not monitored and administered by the human rights department of the UN but by DESA.

However, disability must be understood as a human rights issue and therefore, human rights instruments created for persons with disabilities must also be firmly established in the monitoring system of the UN human rights regime. What was proposed here, the establishment of an ombudsperson, does not come up to the demand that equal rights for persons with disabilities be included in the human rights system. We already have a kind of ombudsperson in the form of the Special Rapporteur for the Standard. Also the study I did together with Prof. Gerard Quinn has shown that, as long as there is no treaty body similar to that of the other treaties, disability will be ignored and persons with disabilities remain invisible citizens. Therefore I believe that it is very important to have a treaty body in place like that of what are currently seven other international human rights conventions. The treaty body of the Convention on the Rights of Women, which, with one exception, is all female, has taught the other treaty bodies what women’s rights are and how human rights have to be applied to women. This is something which the committee on the UN Disability Convention should also accomplish in respect of the rights of persons with disabilities.

As regards the so-called “treaty fatigue”, the point is that the states have problems producing many reports and that the treaty bodies lag behind in processing these reports. I see these difficulties, too, but these problems are common to all treaty organs. They must be resolved anyhow, no matter of whether or not there is another treaty organ. I plead for setting up a corresponding expert committee for the Convention on the Rights of Persons with Disabilities that can take part in the reform process from the very beginning. The problems would have to be solved together, not at the expense of the persons with disabilities.“

Stefan Trömel: “I can only endorse what Theresia Degener just said. Finally, I just wish to offer some remarks as the representative of an NGO.

As NGOs, we must be aware of the fact that we are in the final phase of this process and that we must pool all our resources and knowledge to ensure that this Convention will be a good one. We do not have five years time any more. I think 2006 is a reasonable timeframe. It should not take longer than that. We want to have the Convention as early and as good as possible.

On international co-operation, I can only remind you in conclusion that, on the national level, we no longer accept that public funds are used to erect new barriers. Therefore, we should not do it in the framework of international co-operation, either.

On monitoring, I agree with Ottmar Miles-Paul's demand for an action plan. Many aspects of the Convention will be subject to progressive implementation, such as accessibility. Accessibility cannot be achieved overnight. While we can prevent the erection of new barriers, it will take some time to overcome the barriers that already exist. If we do not commit the governments to draw up timetables we are going to monitor, implementation will remain merely wishful thinking."

Dr. Peter Wittig: "Thank you, Mr. Trömel. I do not want to make any concluding remarks now, these will be delivered by Mr. Karl Hermann Haack presently. I only wish to say two things. First, I personally have learned a lot today. For this I am very grateful. Second, and this is a matter of concern to the Foreign Office: we need a good convention that really improves the situation of persons with disabilities, but we also need a convention that stands a realistic chance of being ratified, and does not remain dead material. I very warmly thank you who have been co-operating so actively and you, our colleagues and friends here on the podium. Mr. Haack, you have the floor."

Karl Hermann Haack: "Ladies and gentlemen, I wish to reiterate these thanks. I believe that our decision to hold a Europe-wide event to discuss the issue of the Convention on the Rights of persons with disabilities with you was right and important. We are particularly delighted at the participation of Her Royal Highness, UN Special Rapporteur on Disability, Sheikha Hissa Al-Thani.

As regards the further course of things, we have understood the policy for persons with disabilities as a discourse process right from the beginning. We want to continue this discourse on the international level and cultivate it further. We believe that the persons with disabilities and their organisations are perfectly right to demand to be treated as experts on the matters that concern them and to be involved at eye level. Already at the very first round of negotiations in New York, therefore, we pushed for the NGOs to be properly involved in the process and will continue to fight for it. Once again, thank you very much!"

Teilnehmerliste | List of Participants

Adam, Rebecca	Studentin, Institut für Rehabilitationswissenschaften, Humboldt Universität Berlin
Al-Thani, Hissa	UN Special Rapporteur on Disability
Arnade, Dr. Sigrid	Netzwerk Artikel 3, Verein für Menschenrechte und Gleichstellung Behinderter e. V.
Auer, Katrin	Interministerieller Arbeitsstab beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen
Baumgarte, Michaela	Bewohnerin des „Waldhofs“ und Protagonistin im Film „Jetzt fahren wir übern See – Mütter und Kinder vom Waldhof“
Bell, Susanne	Zentrum für Selbstbestimmtes Leben behinderter Menschen Frankfurt e. V.
Benz, Rainer	Interministerieller Arbeitsstab beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen
Dr. Bernstorff, Jochen v.	Auswärtiges Amt
Blanco Egido, Encarnación	Advisor for Disability in the Ministry for Work and Social Affairs, Spanien
Bley, Matthias	ASTA, Berlin
Böcker, Roeland	Ministry of Foreign Affairs, Die Niederlande
Bönning, Hans-Reiner	Berliner Zentrum für Selbstbestimmtes Leben behinderter Menschen e. V.
Brass, Peter	
Breuer, Boris	Berliner Zentrum für Selbstbestimmtes Leben behinderter Menschen e. V.
Buland, Gretchen	“Rolling”
Byron, Denise	Studentin, Fachhochschule Frankfurt am Main
Chupina, Karina	President of the International Federation of Hard-Hearing Young People, Russland
Chiraz, Marquez de	
Daniels, Ingrid	Director of Cape Mental Health Society
Prof. Dr. Degener, Theresia	Evangelische Fachhochschule Bochum (RWL)
Dick, Christina	Netzwerk People First Deutschland e. V.
Prof. Dr. Ellger-Rüttgardt, Sieglind	Institut für Rehabilitationswissenschaften, Humboldt Universität Berlin

Elman, Vicki	“Rolling“
Esser, Rika	Mitarbeiterin von MdB Hubert Hüppe
Eversheim, Heike	Zentrum für postgraduale Studien Sozialer Arbeit (ZPSA)
Fesser, Andrea	Referentin für Behindertenhilfe des Deutschen Caritasverband, Magdeburg
Franke, Katja	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
Garske, Christina	Bewohnerin des „Waldhofs“ und Protagonistin im Film „Jetzt fahren wir übern See – Mütter und Kinder vom Waldhof“
Geith, Ulrike	Interministerieller Arbeitsstab beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen
Glasmacher, Anke	Interministerieller Arbeitsstab beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen
Gräber, Doris	Studentin
Graf, Angelika	Mitglied des Deutschen Bundestages
Grosch, Edmund	Deutscher Lepra- und Tuberkulosenhilfe e. V.
Dr. Grüber, Katrin	Institut Mensch, Ethik, Wissenschaft
Grüner, Axel	Student
Grunewald-Feskorn, Astrid	Bundesinteressenvertretung und Selbsthilfeverband der Bewohnerinnen und Bewohner von Altenwohn- und Pflegeeinrichtungen (BIVA) e. V.
Gummich, Judy	Forum Menschenrechte, Sprecherin der Arbeitsgruppe „Antirassismus“
Gutschick, Dieter	Geschäftsführer der Deutschen Behindertenhilfe Aktion Mensch e. V.
Haack, Karl Hermann	Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen
Häfner, Sabine	Sozialverband Deutschland SoVD e. V.
Hartmann, Berit	Studentin, Fachhochschule Frankfurt am Main
Hase, Holger	Umweltministerium Mecklenburg-Vorpommern
Heiden, H-Günter	Netzwerk Artikel 3, Verein für Menschenrechte und Gleichstellung Behinderter e. V.
Dr. Heinik, Stefan	Allgemeiner Behindertenverband in Deutschland e. V.

Priv. - Doz. Dr. Heinz, Wolfgang	Deutsches Institut für Menschenrechte
Hellika, Pertel	2nd secretary, Ministry for Foreign Affairs, Estland
Hector, Leah	Departement for Foreign Affairs, Irland
Hölling, Iris	Vorstandsmitglied im World Network of Users and Survivors of Psychiatry
Hubert, Antje	Regisseurin des Films „Jetzt fahren wir übern See – Mütter und Kinder vom Waldhof“
Dr. Icken, Angela	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Jahrl, Harald	Harald Jahrl Stiftung, Europäisches Netzwerk der Kulturschaffenden mit Handicap
Prof. Dr. Jantzen, Wolfgang	Professor für Behindertenpädagogik an der Universität Bremen
Dr. Jürgens, Andreas	Mitglied des hessischen Landtages, Bündnis 90/ DIE GRÜNEN
Prof. Dr. Kardorff, Ernst von	Institut für Rehabilitationswissenschaften, Humboldt-Universität Berlin
Kaltwasser, Hans	Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e. V.
Khalil, Thuraya	Assistant to the UN Special Rapporteur on Disability
Kiuppis, Florian	Student, HumboldtUniversität Berlin
Köbsell, Swantje	Universität Bremen
Koenig, Pamela	Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V.
Krause-Trapp, Ina	Verband für anthroposophische Heilpädagogik, Sozialtherapie und soziale Arbeit e. V.
Kronauer, Bernd	Büro der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten
Kühn-Mengel, Helga	Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten, MdB
Kullmann, Kirsten	Studentin, Fachhochschule Frankfurt am Main
Kurth, Markus	Mitglied des Deutschen Bundestages, Sozialpolitischer Sprecher von Bündnis 90/ DIE GRÜNEN

Dr. Kutzschbach, Kurt	Freier Journalist, Redaktion: Köpenicker Seniorenzeitung
Lachwitz, Klaus	Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung e. V.
Dr. Lohner, Alexander	Misereor e. V.
Loke, Uta	Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge
Mädler, Frank	Präsident des Bundesverbandes der Kehlkopflosen e. V.
Majoris, Mike	“Rolling”
Mc Manama, Brigitte	
Menzel, Martina	Diakonisches Werk der EKD e. V., Berlin
Michels, Ingo	Leiter der Geschäftsstelle der Drogenbeauf- tragten der Bundesregierung
Miles-Paul, Ottmar	Journalist
Minkovitz, Tina	Co-Chairperson, World Network of Users and Survivors of Psychiatry
Mitzloff, Dirk	Mitarbeiter des Landesbeauftragter für Menschen mit Behinderungen, Schleswig- Holstein
Monod-Gayraud, Patrick	Verantwortlicher der Delegation beim Inter- ministeriellen Delegierten für Menschen mit Behinderungen, Paris
Müller, Anja	Studentin, Institut für Rehabilitations- wissenschaften, Humboldt Universität Berlin
Müller, Frank	Student, Institut für Rehabilitations- wissenschaften, Humboldt Universität Berlin
Müller, Sebastian	Mitarbeiter der Gustav Heinemann-Initiative e. V.
Prof. Dr. Oberlies, Dagmar	Fachhochschule Frankfurt am Main
Oldenburg, Heike	Bezirksbehindertenbeauftragte, Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin
Papenfuß, Anja	Redaktion „Vereinte Nationen“
Podzina, Daina	Ministry of Welfare, Lettland
Porn, Sabine	Moderatorin Rundfunk Berlin-Brandenburg
Puschke, Martina	Weibernetz e. V., Projektkoordinatorin,
Pruiskens, Andreas	Christoffel-Blindenmission Deutschland e. V., Referatsleiter Öffentlichkeitsarbeit
Radtke, Dinah	Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben, Deutschland e. V.

Dr. Rbeihat, Sabri	Consultant to the UN Special Rapporteur on Disability
Reed, Celia	Head of the European and International Team, Disability Unit, Departement for Work and Pensions, London
Rink, Marion	Bundesarbeitsgemeinschaft Hilfe für behinderte e.V.
Rissmann, Petra	
Roth, Karin	Mitglied des Deutschen Bundestages
Schäfer, Bernhard, LL.M.	MenschenRechtsZentrum, Potsdam
Schäfer, Greta	Studentin, Institut für Rehabilitationswissenschaften, Humboldt Universität Berlin
Schäfer, Tanja	Sozialverband VdK Deutschland e.V., Redakteurin
Schatz, Andrea	Netzwerk behinderter Frauen Berlin e.V.
Schmidtbauer, Horst	Mitglied des Deutschen Bundestages
Schmollinger, Martin	Geschäftsführer der Deutschen Vereinigung für Rehabilitation Behinderter e.V.
Schulze-Othmerding, Kathrin	Netzwerk People First Deutschland e.V.
Dr. Sehrbrock, Peter	Institut für Sonderpädagogik, Prävention und Rehabilitation, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
Shek, Olga	Studentin, Institut für Rehabilitationswissenschaften, Humboldt Universität Berlin
Somer, Sirlis	Head of Department of Social Welfare, Ministry of Social Affairs, Estland
Specht, Kathrin	Studentin, Institut für Rehabilitationswissenschaften, Humboldt Universität Berlin
Stein, Thomas	Mitarbeiter der FDP, BT-Fraktion, Arbeitskreis III (Sozialpolitik)
Tejeda, Manquel	Menschenrechte des World University Service (WUS), Referent Dozent an der Universität Frankfurt, Fachbereich Rechtswissenschaft.
Thönnies, Franz	Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung
Trömel, Stefan	European Disability Forum
Ullrich, Eva	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

Unger, Anja	Studentin, Institut für Rehabilitationswissenschaften, HumboldtUniversität Berlin
Vogel, Donald	Sozialverband VdK Deutschland e. V., Berlin-Brandenburg
Prof. Dr. Waldschmidt, Anne	Heilpädagogisch-Rehabilitationswissenschaftliche Fakultät der Universität zu Köln
Welke, Antje	Interministerieller Arbeitsstab beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen
Wildfang, Andreas	Leiter des One World Festivals
Dr. Wittig, Peter	Stellvertretender Leiter der Abteilung für Globale Fragen, Vereinte Nationen, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtiges Amt
Wolasiewicz, Jakúb	Government Agent, Polen
Wrege, Sarah	Brandenburgisches Bildungswerk für Medizin und Soziales
Dr. Young, Kirsten	Landmine Survivors, Genf

Hinweise auf Internetseiten | Links to Homepages

<http://www.bmas.bund.de>

<http://www.behindertenbeauftragter.de>

<http://www.un.org/esa/socdev/enable>

<http://www.unhchr.ch/disability/study.htm>

<http://www.worldenable.net/rights>

<http://www.disabilityworld.org>

<http://www1.worldbank.org/sp>

<http://www.rightsforall.org>

<http://www.un-behindertefrauen.org>

<http://www.edf-feph.org>

<http://www.dpi.org/en/start.htm>

Impressum

Herausgeber:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales,
Referat Information, Publikation, Redaktion

53107 Bonn

Stand: November 2004

Wenn Sie Bestellungen aufgeben möchten:

Best.-Nr: A352

Telefon: 0180 / 51 51 510*

Fax: 0180 / 51 51 511*

Schriftlich: Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Information, Publikation, Redaktion
Postfach 500
53107 Bonn

E-Mail: info@bmas.bund.de

Internet: <http://www.bmas.bund.de>

Schreibtelefon / Fax für Gehörlose und Hörgeschädigte:

Schreibtelefon: 01805 / 99 66 07*

Fax: 01805 / 22 11 28*

E-Mail: info.gehoerlos@bmas.bund.de
info.deaf@bmas.bund.de

* (0,12 €/Min. aus dem deutschen Festnetz)

Layout/Satz:

Grafischer Bereich des BMAS

Gedruckt auf 100% Recyclingpapier